# التفويض في القانون الإداري

الكتاب: التفويض في القانون الإداري

الكاتب: د. برهان زريق

الطبعة الأولى: **2017**



الكتاب صدر بعد وفاة الكاتب يرحمه الله

لذا لم يحظ بالتدقيق من قبله

يرجى موافاتنا بملاحظاتكم واقتراحاتكم

على البريد الالكتروني:

Burhan_zraik@yahoo.com

موافقة وزارة الاعلام السورية على الطباعة

رقم 114638 تاريخ2017/10/17

د. برهان زريق

# التفويض في القانون الإداري

# أعيش...لأكتب

المحامي الدكتور
مهران زريق

## ضرورة وأهمية التفويض الإداري

من البديهي بمكان أن الاختصاص في الدولة القانونية ظاهرة غير شخصية، ومفهوماً ليس مركزاً يعتلي بفعل المقدرة الذاتية الخاصة والمواهب الفردية التي تتراءى للموظف أنه حققها بسجاياه وقدرته، وإنما هو وصف قانوني حدده القانون ورسم شروطه ومعالمه وجدواه لصالح المجتمع.

والمشرع إذ يبني هيكل المنظومة العامة ويجدد خلاياها ويرتب مستوياتها، ويصن كل خلية ويرسم مستوى الأعمال فيها ويوضحها[1].

ويبين طريقة اختيار شاغلها وموضعه في التنظيم ومركزه الأدبي وتأهيله وخبرته العملية إلى غير ذلك من المواصفات.

ويتفرع على ذلك أن ممارسة صاحب الاختصاص اختصاصه بنفسه (الممارسة الشخصية للاختصاص) أحد المبادئ القانونية غير المكتوبة.

---

[1] د. محمد فؤاد مهنا: سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم، القاهرة، دار المعارف، 1967، ص112، حيث حدد ترتيب الوظائف العامة بأنه تنظيم وتعريف أنواع الوظائف على أساس نوع ومستوى العمل.

وبالتالي فالقانون إذ يوسد السلطة لشخص فهو يفترض ويقيم قرينة على أنه الأكفأ في ممارستها وافتراض كفاءة صاحب الاختصاص ورشد تصديه لاختصاصه، قرينة يفترض قيامها دائماً في جميع الحالات مستعجلة كانت أم غير ذلك، ولا يجوز له أيضاً أن يتركه لا للجهة التي تمارس تجاهه سلطة رئاسية أو سلطة وصاية ولا لزميله[1] ومرؤوسيه[2].

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر هذا المبدأ في الكثير من الأحكام من ذلك الحكم الصادر في 15/6/1968 الذي قالت فيه: ((الاختصاص واجب يلزم صاحبه أن يمارسه بنفسه وليس يعتبره حقاً يسوغ له أن يعهد به إلى سواه))[3].

غير أن تطبيق هذا المبدأ تطبيقاً جامداً وفي جميع الظروف قد يؤدي بدوره إلى الكثير من المساوئ والتعقيدات من الناحية العملية، لذلك استبعد القضاء تطبيقه في حالة الظروف الاستثنائية، كما ظهرت آثاره متمثلة في الحلول بصوريته، وفي النيابة.

فقد تطرأ ظروف تفرض ممارسة الاختصاص من غير صاحبه الأصلي، أو ممارسة اختصاص لم يرد به نص، وقد يكون الأصيل غائباً يتعذر عليه ممارسة اختصاصه لسبب أو لآخر، بحيث يتعين أن يحل محله شخصاً آخر، تحاشياً لفراغ سببه العائق الطارئ.

---

[1] Stossieuopoulos: Les actes administratifs.

[2] د. عبد الفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ص1970-1971.

[3] المجموعة للسنة /13/، رقم 141، ص1055.

غير أن للتفويض مبررات أخرى أكثر فعالية وقوة، كانت هي الدافع الأول لتنظيمه من الناحية التشريعية:

1- فهو يواجه زيادة العبء على الأصيل، فإذا كانت لهذه الزيادة صفة الدوام، تعين إعادة النظر في التنظيم ذاته أو بالأقل في سياسة توزيع الاختصاصات داخل المنظمة الواحدة، وقد يقتضي الأمر زيادة عدد العاملين فيها، أما إذا كانت زيادة وقتية فيمكن علاجها بتمكين الأصيل من تفويض بعض اختصاصاته، بصفة مؤقتة أيضاً إلى شخص غيره، حتى يكون من اليسير إنهاء التفويض متى عادت الأمور إلى مجراها الطبيعي، وبذلك فالتفويض يتيح أن تكون الوظائف مشغولة بنجاعة وحيوية بصفة دائمة وهو من مظاهر حيوية الإدارة وديناميكيتها[1].

2- كما أن أسلوب التفويض أكثر مرونة من إعادة توزيع الاختصاصات الذي قد يقتضي تدخل جهات أخرى خارج الوحدة الإدارية، فبينما يتم التفويض بقرار من الأصيل وحده وقد يكون أدنى مرتبة من الوزير، إذا أذن نص بذلك قد يستلزم إعادة توزيع الاختصاصات استصدار قانون أو قرار جمهوري أو قرار وزاري على حسب الأحوال، وقد يقتضي فتح اعتمادات مالية جديدة غير متوفرة.

3- والتفويض وسيلة مثلى لتدريب المرؤوسين أثناء العمل، فالمرؤوس الذي مارس بعضاً من اختصاصات رئيسه، لن يعجز عند الاقتضاء عن ممارستها كلها وبكفاية، لأن التفويض يدربه على تحمل مسؤولية الوظيفة الأعلى، وعلى القدرة

---

[1] د. عبد الفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ص52.

د. محمود ابراهيم الوالي: نظرية التفويض الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ط1، 1979، ص285-286.

على إصدار القرارات في نطاقها، وعلى تخيير هذه القرارات، كما أن التفويض يزيد من ثقة المرؤوس في نفسه ويشعره بأنه جزء حقيقي وفعال في المنظمة، وهو ما يظهر عندما يكون دوره الأصلي لا يتعدى على تنفيذ أوامر الرؤساء.

ولا خطورة من ذلك لأن المرؤوس عادة هو الذي يقترح ما يتجسد بعد فترة في صورة قرار من الرئيس، كما أنه يمارس الاختصاص الذي فوض فيه تحت رقابة الأصيل.

4- ويحقق التفويض اللا وزارية (عدم التركيز) في التنظيم الإداري مع ما تقدمه اللا وزارية من حسنات من صالح العمل وصالح الرئيس أن تخفف من أعباؤه الأقل أهمية حتى يتفرغ لما هو أهم وأن يترك بعض الاختصاصات لمن هم أقدر فنياً على ممارستها، أولمن هم أقرب منه مكانياً إلى المواطنين وأدرى منه بحقيقة المشكلة وخباياها وخلفياتها.

كل ذلك ممكن بوسيلة مرنة يتحكم فيها الأصيل، أو صاحب الحق في التفويض فهو يملك أن يفوض أو لا يفوض، وإذا فوض كان له إطلاق التفويض أو تقييده، كما أنه يملك إنهاءه في أي وقت، كل ذلك في ضوء شخصية المفوض إليه ومهاراته، ومدى قدرته على ممارسة الاختصاص موضوع التفويض وذلك بدلاً من منحه اختصاصاً نهائياً فلا يصعب بعد ذلك المساس به لاعتبارات قانونية أو عملية.

5- والتفويض اتجاه لتصغير المنظمات الإدارية الضخمة كي تستفيد من الميزة التي تتمتع بها المنظمات الصغيرة في سرعة الانجاز[1].

6- وأخيراً يقدم التفويض ميزة للمواطنين أنفسهم، وذلك بزيادة عدد درجات التظلم من القرار الإداري، فالمواطن لا يملك تجاه قرار الوزير سوى الشكوى إلى الوزير نفسه، باعتبار أنه بالنسبة إلى وزارته –في نهاية التسلسل القيادي، وذلك في النظام البرلماني، بالأقل في صورته التقليدية، فإذا فوض الوزير في اختصاص معين وكيل الوزارة، جاز التظلم من القرار الذي يصدره هذا الأخير فيما فوض فيه أمام الوزير المختص، وهكذا ينفتح طريق جديد للتظلم الإداري لم يكن قائماً قبل التفويض، وهو التظلم الرئاسي **recours présidentiel** أمام الوزير، بالإضافة إلى التظلم الولائي **recours gracieux** أمام مصدر القرار نفسه، ولذلك أهميته إذا ما تعذر الطعن القضائي بالنظر إلى مشروعية القرار، أو استغلت هذا الطريق بنص تشريعي، هذا بالإضافة إلى أن التظلم الإداري بنوعيه يجوز بناؤه على عدم مشروعية التصرف أو على عدم ملاءمته، بينما لا يجوز الطعن قضاءً إلا استناداً إلى عدم المشروعية.

ولا يعني ذلك أن التفويض قاصر على إصدار القرارات الإدارية وحدها، بل قد يمتد إلى موضوعات أخرى كثيرة كالتفويض في التوقيع على عقد، أو الإذن بالتصرف، أو برئاسة لجنة، وغير ذلك مما يتضمن (تقريراً).

---

[1] د. الوالي: نظرية التفويض الإداري، ص286.

لذلك لا يعتبر تفويضاً، ولا يخضع لأحكام التفويض ولا لقيوده أن تعهد جهة إدارية إلى جهة أخرى أن تقوم بدراسات أو تحريات في موضوع معين، أو بإجراء تحقيق فيه، أو أن توكل إليها إعداد منشورات أو توزيعها، أو الرد على المكاتبات أو تحويلها إلى جهات أخرى.

ولصاحب الاختصاص أن يعهد في ذلك إلى من يشاء ما لم يؤد نص يحد من حريته، كأن يفرض للتحقيق شخصاً معيناً[1].

ولقد عاب بعض الشّراع على التفويض أنه يجعل قواعد توزيع الاختصاص غير محددة وغير واضحة، مما يزيد من احتمال القرار الإداري لعيب عدم الاختصاص[2]، وهو خطر لا يمكن انكاره.

فالتفويض، لا سيما إذا ما توسع المشّرع في الإذن به وصاحب الحق في إجرائه وممارسته، تصير الاختصاصات في حركة دائبة ما بين الأصيل والمفوض إليه، يساعد على ذلك أنه يتم بقرارات إدارية يسهل إلغاؤها أو تعديلها، وهو ما يؤدي بالضرورة إلى صعوبة تحديد المسؤولية الخطأ.

غير أن هذه الأخطار من الممكن تلافيها بتوفير وسائل الشهر الكافية للنصوص المتعلقة بالتفويض، كما أن النص الذي يأذن بالتفويض وقرار التفويض نفسه، شأنهما شأن كل قرار تنظيمي، لن ينفذ باتجاه الغير إلا بشهرهما، فإذا توافر في جانب ذلك الاتزان في التفويض، واستعماله عندما تظهر دواعيه، فسوف يكون

---

[1] Deluoluz, cit, P159.

[2] Groshen, cit, P198.

بالنسبة إلى جميع الأطراف – الأصيل، والمفوض إليه، والغير – خيراً من كافة نواحيه.

لذلك فليس غريباً أن يظهر التفويض الإداري في القانون الفرنسي منذ سنوات عديدة، فبعض نصوصه ترجع إلى سنة 1854 حيث صدر المرسوم المؤرخ 1854/12/29 والذي كان يرخص للمحافظ في أن يفوض توقيعه في بعض اختصاصاته إلى سكرتير عام المحافظة.

أما في مصر فيمكن القول إن (حركة التفويض) ظهرت مع بداية الخمسينيات من هذا القرن، حيث تضمن المرسوم بقانون رقم /137/ عام 1952 (الذي ألغى بالقانون رقم 1956/348) والخاص بنظام وكلاء الوزارات الدائمين بعض النصوص التي تسمح بالتفويض فتنص الفقرة الثانية من المادة /14/ منه معدلة بالقانونين رقم 1953/542-1956/67، على أن "للوكيل الدائم أن يعهد ببعض اختصاصاته إلى وكلاء الوزارة أو وكلائها المساعدين أو رؤساء المصالح، كما يجوز له أن يعهد ببعض اختصاصات رؤساء المصالح إلى رؤساء الفروع.

كما تنص المادة /14/ مكرراً، المضافة بالقانون رقم 1953/224 على أنه: ((في الوزارات التي بها وكيل دائم يجوز للوزير أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة بهذا القانون للوكيل الدائم إلى وكلاء الوزارة أو الوكلاء المساعدين أو رؤساء المصالح – ويجوز للوزير أن يعهد ببعض اختصاصات رؤساء المصالح إلى رؤساء الفروع)).

كذلك صدر القانون رقم 1953/142 بإضافة المادة /133/ مكرراً إلى القانون رقم 1951/210 الخاص بنظام موظفي الدولة، وتنص على أنه: ((يجوز للوزير أن يعهد لوكيل الوزارة المساعد بالاختصاصات المخولة، لوكيل الوزارة طبقاً لأحكام هذا القانون)).

غير أن هذا الإذن الأخير بالتفويض لا يمتد إلى اختصاصات وكيل الوزارة المستمدة من قوانين أخرى غير القانون المذكور.

ومعروف أن القانون رقم 1951/210 قد ألغي وحل محله القانون رقم 1964/46 بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة وليس فيه ما يقابل المادة /133/ مكرراً، والنص الوحيد فيه الذي يتحدث عن التفويض هو الفقرة الثانية من المادة /63/ التي تقضي بأن "تتضمن لائحة الجزاءات تحديد الرؤساء الذين يجوز تفويضهم في توقيع العقوبات المشار إليها في الفقرة السابقة.

غير أن أول قانون عام ظهر في هذا الشأن هو القانون رقم 1956/390 في شأن التفويض بالاختصاصات، وقد شرحت مذكرته الإيضاحية الحكمة من إصداره على وجه مفصل، ونعرض بعض فقراتها كاملة لأهميتها.

فقد أوردت أنه ترتب على العمل بالدستور الجديد (دستور سنة 1956 وما تبعه) من الأخذ بالنظام الرئاسي أن عهد القانون إلى رئيس الجمهورية بجميع الاختصاصات التي كان يتولاها مجلس الوزراء.

ومراعاة لما يقتضيه الأمر من تفرغ رئيس الجمهورية لإعداد السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها، رؤي أن يعد مشروع القانون المرافق وقد نص فيه

على أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض الوزير المختص في بعض اختصاصاته المخولة له بمقتضى القوانين.

والمفهوم من ذلك أن التفويض مقصور على الموضوعات غير الدستورية أي التي لم يحدد اختصاصات الرئيس فيها بمقتضى نص في الدستور وإنما بمقتضى نص في أحد القوانين كما كانت القواعد المتبعة حتى سنة 1952 تقضي بتركيز السلطة في يد الوزير وكان الوزير بهذا الوضع مسؤولاً عن أعمال الوزارة غير أنه لما كانت مهمة الوزير مهمة سياسية، فقد رؤي أن تقتصر مهمته على وضع السياسة العامة للوزارة وأن يترك الإدارة الفعلية لموظف مسؤول لذلك صدر القانون رقم 137 لسنة 1952 نظام وكلاء الوزارات الدائمين، فعهد إلى وكيل الوزارة الدائم ببعض الاختصاصات المخولة للوزير كما نص على أن ينوب وكيل الوزارة الدائم عن الوزير في مباشرة اختصاصاته المقررة في القانون –وبذلك خف العبء عن الوزير في معالجة المسائل الجزئية والتفرغ لرسم السياسة العامة للوزارة ومراقبة تنفيذها.

وقد استمر الحال على هذا النظام حتى صدر القانون رقم 348 لسنة 1956 بإلغاء نظام وكلاء الوزارات الدائمين فأصبحوا وكلاء وزارة، وعادت الاختصاصات التي كانت موكولة إليهم إلى الوزراء، ولما كان دستور سنة 1956 قد نظم سلطة الوزراء، فنص في المادة 148 على أن يتولى كل وزير الإشراف على شؤون وزارته ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، وذلك ما يشعر بأن مهمة الوزراء قد أصبحت مهمة سياسية فحسب، ذلك أنه ليس من المستساغ أن ينهض الوزير مع ذلك بالتبعات الإدارية التي تحول دون التفرغ لعمله الأساسي في توجيه السياسة العامة – لذلك رؤي جواز تخويل وكيل الوزارة مباشرة الاختصاصات المخولة

للوزير بمقتضى القوانين والمفهوم ألا يشمل التفويض المسائل التي تتعلق بالسياسة العامة للدولة والمسائل التي تتصل بمجلس الأمة وكذلك مشروعات القوانين والقرارات، فتبقى من اختصاص الوزير، وبالإضافة إلى ما تقدم رؤي تخويل الوزير أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة لوكيل الوزارة بمقتضى القوانين إلى الوكلاء المساعدين أو لرؤساء المصالح، كما أجاز له أن يعهد ببعض اختصاصات رؤساء المصالح إلى رؤساء الفروع، وهذا تلافياً لتراكم الأعباء على وكيل الوزارة ورؤساء المصالح بما يحقق المرونة في مباشرة الاختصاصات الإدارية[1].

وقد ذهبت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري لمجلس الدولة إلى أن هذا القانون يورد تنظيمياً للتفويض في الإدارة المركزية وحدها فلا تمتد أحكامه إلى نطاق السلطات المحلية، لاختلاف نظامي الإدارة واللامركزية في الأسس والمقتضيات[2] وأيدت المحكمة الإدارية العليا هذا الرأي[3].

وبالنظر إلى قصور القانون رقم 390 لعام 1956، في ضوء التطبيقات العملية والتطورات الدستورية اللاحقة على صدوره، وفي ضوء دائرة نفاذه كما حددها مجلس الدولة، فقد ألغي وحل ومحله القانونان رقم 1967/42 ورقم 1968/37 المعمول بهما حالياً.

---

[1] النشرة التشريعية، نوفمبر 1956، ص3034-3035، ويلاحظ أن درجة وكيل الوزارة المساعد قد ألغيت بنظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 1964/46.

[2] الفتوى المؤرخة في 1964/6/19، المجموعة، السنة 18، ص123، رقم 49.

[3] 1968/6/15، المجموعة، السنة 13، ص1055، رقم 141.

أ- والأول منهما ينظم التفويض داخل الإدارة المركزية أو فيما بينها وبين الإدارات اللامركزية بنوعيها، مرفقية أو إقليمية وتجري نصوصه على الوجه الآتي:

مادة (1)- لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه أو رئيس الوزراء أو نواب رئيس الوزراء أو الوزراء أو نواب الوزراء ومن في حكمهم أو المحافظين.

مادة (2)- لرئيس الوزراء أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه أو الوزراء أو نوابهم ومن في حكمهم أو المحافظين.

مادة (3)- للوزراء ومن في حكمهم أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى المحافظين أو وكلاء الوزارات أو رؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة أو رؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة التابعة لهم أو لغيرهم بعد الاتفاق مع الوزير المختص.

مادة (4)- لوكلاء الوزارات أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى رؤساء ومديري المصالح والإداريات العامة.

ولرؤساء مديري المصالح والإدارات العامة أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى مديري الإدارات ورؤساء الفروع والأقسام التابعة لهم.

ب- أما الثاني ينظم -في بعض نصوصه- التفويض داخل الإدارات اللامركزية الإقليمية وحدها - وتعنينا منه الآن المادة الأولى التي تنص على أن ((تكون

للمحافظ بالنسبة للمرافق التي نقلت إلى المجالس المحلية ولأجهزة هذه المجالس اختصاصات الوزير ووكيل الوزارة في المسائل المالية والإدارية عدا ما يختص به من مجلس المحافظة ويجوز أن يفوض ممثلي الوزارات في مجلس المحافظة والسكرتيرين العامين للمحافظات ورؤساء مجالس المدن والقرى في بعض هذه الاختصاصات)).

وبجانب هذين القانونين توجد نصوص أخرى متفرقة هنا وهناك مثال ذلك المواد 6-83-87 من قانون نظام الإدارة المحلية رقم 1960/124، والمادتان 65-76 من اللائحة التنفيذية لهذا القانون والمادة السابعة من قانون الهيئات العامة رقم 1963/61.

والمادتان 14-23 من قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم/62/ لعام 1966[1] وغير ذلك كثير مما يتعذر حصره، ويظهر عرضاً عند مطالعة مختلف التشريعات، بل أن منها ما ورد في الدستور ذاته (المادة 122).

وشجع على هذه الحركة التشريعية في فرنسا وفي مصر زيادة الأعباء التي ألقيت على الإدارة في السنوات الأخيرة، وظهرت بوادر ذلك في فرنسا مع بداية الحرب العالمية الثانية وما استلزمته من ضرورة تعبئة القوى المختلفة لمواجهتها، وبقيت

---

[1] راجع في التطور التشريعي للتفويض في مصر:

- محمد سعيد أحمد: التفويض في الاختصاصات في النظام الإداري بالجمهورية العراقية والجمهورية العربية المتحدة، مجلة الإدارة، أبريل 1969، ص104 وما بعدها.

- شفيق حسن زكي: التفويض في الاختصاص، مجلة الإدارة، أكتوبر 1970، ص81 وما بعدها.

آثارها حتى بعد انتهاء الحرب، ثم تضاعفت وظائف الدولة منذئذ بتطرقها إلى كثير من الميادين الاقتصادية والاجتماعية التي كانت قبل ذلك قصراً على النشاط الخاص، ولكن الفكر السياسي الجديد فرض عليها القيام بها ، أما في مصر حيث صار المنهج الاشتراكي منهجاً رسمياً للدولة، فقد كان ارتفاع حجم العمل الإداري أمراً منطقياً ولا مندوحة عنه.

**"ملاحظة: هنا التفويض في القانون السوري".**

هذا هو مضمون الموضوع وموضوعه وأهميته.

هذا وسنقسم الدراسة إلى فصلين – **الفصل الأول** ونتناول فيه مسالك وحافات الموضوع، أما **الفصل الثاني** فسندق أبواب الموضوع ونحفر تربته ونتناول موضوعاته.

# الفصل الأول

الحافات والمسالك والمؤسسات القانونية التي تحيط بالتفويض الإداري

وسمنا هذا الفصل بالعنوان السابق لقناعتنا أن هنالك ما يحيط ويرهص للتفويض الإداري وهذه المؤسسات هي:

# نظرية الاختصاص[1]

يقوم القانون العام الحديث على فكرة الاختصاص competence ويعرف الاختصاص بأنه القدرة القانونية على التعبير عن إرادة إحدى السلطات العامة، تعبيراً قانونياً، أو وضع هذه الإرادة موضع التنفيذ.

وهناك مبدأ عام في هذا الصدد، وهو مبدأ وجوب ممارسة الاختصاص لشخص من أسند إليه، وأنه لا يجوز لسلطة أياً كانت أن تفوض غيرها في ممارسة هذا الاختصاص دون أن يرخص لها بذلك نص قانوني أو مرسوم[2].

ويبرر البعض هذا المبدأ بالقول بأن الموظفين يمنحون اختصاصاتهم بسبب صفاتهم الشخصية، نظراً للثقة التي يضعها المشرع في هذا الموظف أو ذاك، وتبعاً

[1] راجع التفويض في القانون السوري.

[2] G.E,9Mai 1956 Cherif,R.D.P1956,P1128.

لما يتوسم فيه من كفاية[1] وأيضاً لما يسبق تعيين بعضهم من تأهيل خاص للوظيفة التي يقوم به، كرجال الشرطة والأمن مثلاً[2].

ويتجه الفقه الفرنسي في تعريف الاختصاص بالنظر إليه من زاويتين:

**الأولى**: من ناحية محتواه الموضوعي.

**الثانية**: من ناحية ما يؤهل له من قدرة أو سلطة قانونية.

ومن الاتجاه الأول نرى فالين Valine يعرف الاختصاص بأنه مجموعة الواجبات attributions التي يؤديها موظف عام[3] غير شخصية impersonnelle في شكل السلطة الشرعية لإصدار القرارات القانونية[4].

---

[1] Malliauin,oPcit,p11.

[2] G.E,11Juin 1932.

Ville castelnaudary, D.P 1932.

26,sd Mai958 Amoudrizhec,P301.

[3] Valline Dr.adm.9ed1963.P452N.792.

من هذا الاتجاه أيضاً دي لو بادير De laubadére حيث يعرف الاختصاص بأنه القرار الذي لا يمكن إصداره من أي سلطة إدارية، وإنما لا ير أن يصدر من السلطة الإدارية المؤهلة قانوناً لإصداره، وأن هذه المقدرة الشرعية تكون الاختصاص

De laubadére traite slemen de dr, adm.3ed 1963,P239.

Aub et Drase crite de contentieux adm, 1962,T.11,P237.

[4] Jeze (G), R.p,T.95,1923, P58.

وقد كانت فكرة عدم الاختصاص تشكل من الناحية التاريخية أولى حالات افتتاح دعوى تجاوز السلطة في القضاء الإداري الفرنسي[1].

وتقوم الإدارة بتحديد قواعد الاختصاص بطريقة صارمة stricte يترتب على مخالفتها عدم مشروعية من النظام العام[2] كما أن هذه القواعد تفسر تفسيراً ضيقاً للغاية، وأن التصديق اللاحق من السلطات المختصة للقرارات المنسوبة بعدم الاختصاص لا يعطي عدم مشروعيتها[3].

ويقسم الفقه الفرنسي المعاصر أنواع الاختصاص على النحو التالي:

أولاً: الاختصاص الموضوعي la competence ration matière ويتحدد مجاله بمعرفة كل سلطة بحسب قاعدة الاختصاص التي تحدد الموضوعات التي تدخل في اختصاصها، أي أنه تحديد للاختصاص من حيث الموضوع.

ثانياً: الاختصاص المكاني la competence ration locatif وهي تلزم العضو المختص بممارسة الاختصاص في مكان محدد.

---

[1] Odent,R.,contentieux adm,1971,P862

G.E.,16Nov.1954, syndicat général des.

2 Producteures de sucre et de rume, P379.G.E,25 Oct. 1972,chambre dugarage et entretien de l'autombile, P558.

J.G. per.II,10.311(note) J.A liliert.

[3] G.E, 18Mars 1936, Cheureaus 1936.III62 (conce) Andrieux.

ثالثاً: الاختصاص الزمني la competence ration temporel وهو النطاق الزمني الذي يمكن فيه ممارسة الاختصاص حتى إذا تجاوزه العضو خرج تصرفه عن مجال اختصاصه.

ويتناول "ستاسينوبولس" الاختصاص مقرراً بأن القاعدة الدستورية لفصل السلطات تعرض ممارسة كل وظيفة بواسطة العضو المختص أو بواسطة مجموعة من الأعضاء المتميزة في تنظيم الدولة وينتج عن هذا توزيع العمل وهو علامة من علامات التطور.

ثم يعرف الاختصاص بأنه القدرة الشرعية لعضو على أن يتخذ هذا القرار أو ذاك.

ويعتقد "ستاسينوبولس" بأن الاختصاص في البداية كان مرتبطاً بإحدى وظائف الدولة الثلاث وكان يسمى حينئذ بالاختصاص الوظيفي[1].

---

[1] Zilemenes (G) , substitution et délégation Française, paris,1969.
G.E,3Mai 1995 machet s.P87.
G.E,12 Mars.1959,pieuxs,P299.

## المبحث الثاني

# التفويض في السلطة أم الاختصاص

ظهر لفظ السلطة في المجتمعات الحديثة، متخذاً مظاهر عديدة سياسية واجتماعية واقتصادية[1].

وقد تناول فكرة السلطة على مر القرون الكتاب السياسيون كـ "هوبس" و"جان جاك روسو" وغيرهم.

وقد ارتبطت فكرة السلطة العامة في البداية بفكرة السيادة souveraineté وثار الجدل بين الفقهاء عن البحث عن أساس هذه السيادة أو السلطة، وعن إمكانية تفويضها ممن استودعوها من ممثلي الشعب، الذين هم أصلاً مفوض إليهم بها، ويمارسونها بوكالة تمثيلية.

---

[1] Di Malta (pierre): ssaisur la motion depoy voir hiérarchique thèse , Paris, 1962,P19.

وكانت هناك مدرستان، إحداهما بزعامة العميد "ديجي" وكانت ترفض فكرة تفويض السلطة باعتبارها ملكاً للشعب أو الأمة.

وقد قام بتفويضها إلى ممثلين ليمارسوها نيابة عنه بصفتهم وأشخاصهم، ومن ثم لا يجوز لهؤلاء أن يفوضوا فيها.

والمدرسة الثانية كانت ترى جواز تفويض السلطة، وإن الواقع يفرض ذلك[1] وظهرت عدة رسائل دكتوراه في هذا الشأن[2].

ففي ظل دستور عام 1875 كان يفرق بين التفويض في الاختصاص أو السلطة، ومنح الاختصاص أو إسناده في موضوعات معينة بالقول attribution de competence بأن الأول أي التفويض في الاختصاص هو الممنوع بالإجماع والثاني هو الممكن وذلك بالتطبيق للدستور المذكور، وقد أطلق على النظام الأول إسناد الموضوعات attribution des matières ومقتضى هذا النظام أن تحيل السلطة التشريعية للحكومة بعض الموضوعات تنظمها ولا يمنعها هذا في نفس الوقت ان تتدخل بنفسها[3].

---

[1] Pujol(e): Essai critique sur l,idée délégation de la souueraineté , thèse loulouse thèse, loulouse, preciteé, P68-70.

De fornel de la laurencie, thèse,precitée .

[2] Malliuin (h): la délégation en droit puble ,these Paris,1912.

Devolué: Thèse, precitée.

Pujol,T bid,P95.

[3] - Duguit OPeit, P298.

Berlia G:Théorie de l'auribution de competence,h D.P 1999,P52 ets.

وجدير بالذكر أن الدساتير الفرنسية المتعاقبة، منذ دستور 1875 حتى دستور عام 1946 قد تضمنت نصاً يحرم تفويض السلطة، ومع ذلك فقد كانت المراسيم بقوانين تجري في ظلها وكأنها عرف دستوري مشروع تفضل هذه الحيلة.

ويحلل "بونا" هذه الفكرة بقوله بأن تفويض الاختصاص على عكس إسناد الموضوعات يؤدي إلى الفصل dissoccierait بين التمتع بالسلطة وممارستها، أما في حالة إسناد الموضوعات فإن هذا يؤدي إلى ممارسة الاختصاص بمعرفة السلطة المفوض إليها، دون أن تتخلى السلطة الأصلية عن ممارسته، فهو ممارسة الاختصاص دون التمتع به، ويشابه المعنى الأخير فكرة التفويض في المجال الإداري[1].

يطبق "بونارد" Bonnard هذه الفكرة على التفويض التشريعي الصادر بمقتضى القانون الصادر في /10/ يوليو سنة 1940 بتفويض بعض السلطات إلى المارشال بتيان، بقوله بأن التخلي عن ممارسة اختصاص أي تفويضه هو شيء غير مشروع، بينما هذا الاختصاص إلى الغير دون التخلي عنه يعد مشروعاً.

---

[1] وقد كانت هذه الفكرة في إحدى الرسائل الهامة عن التفويض عام 1930 وتجنب الكاتب استخدام تعبير تفويض الاختصاص

de competence délégation la délégation.

De matières Deluoluz, Precité

Timsit, OPcit, P139-135.

ويعارض "برليا" Berlia هذا الرأي قائلاً: بأن هذا ليس إلا عملية أسبقية تاريخية إذ لا يمكن الفصل بين التمتع بسلطة وممارستها، حتى في ظل التعريف المدني لذلك، إذ أن كلاً من العمليتين لا تنفصلان: أما التفرقة التي أقامها "بونارد" فهي ليست إلا نتيجة لكثرة وتنوع المترادفات la diversité du vocabulaire[1].

ويرى "لوفو" liet-veaux أن تفويض الاختصاصات compitences أكثر اتساعاً من تفويض الموضوعات matières، فالأول وظيفي fonctionnele والثاني مادي[2] matérielle.

ويرى البعض أن هذا الخلط بين تعبير السلطة وتعبير الاختصاص يرجع إلى العصر الذي لم تكن فيه السلطة قد انتظمت في مؤسسات n'était pasinstitutionnalise إذ كانت السلطة العامة محلاً للملكية appropriation.

وعندما احتوت فكرة السلطة العامة مؤسسات، ظهرت فكرة الاختصاص، وأصبح بالإمكان أن يمنح أحد الأفراد بعض السلطات، أي أن تعطي لقراراته بعض القوة ليمارسها باسم الدولة، وليس باسمه أو باسم المفوض عنه.

ولذا فإن التفويض في القانون العام يرتكز على نوع جديد من الوكالة فهو يؤدي إلى تحويل الاختصاص لا السلطة[1].

---

[1] Berlia:G,oPcit, P55.

[2] Liet-veaux,90, Pcit, P582.

وكان لهذا الجدل الدستوري أثره على فكرة التفويض في المجال الإداري، فنـــــرى "ديجـــــي" ينكـــــر وجـــــود فكـــــرة تفـــــويض الســـــلطة de competence Délégation في هذا المجال، ويرى أن كلمة تفويض يجب محوها من القانون، نظراً لأن وجودها مدعاة للخلط، وأنه لا يمكن لموظف أن يفوض سلطته لأنها ليست حقاً له، فالموظف المفوض إليه يتلقى اختصاصه من القانون، وما دور الأصيل في هذه الحالة إلا تعيينه لممارسة هذا الاختصاص، الذي يستطيع أن يمارسه بنفسه ولا يوجد في النهاية إلا معدل للاختصاص[2].

إلا أن فكرة السلطة العامة، تثبت أن تحددت معالمها حيث انفصلت عن فكرة السيادة واستقرت كفكرة فنية مستقلة يتميز بها نشاط السلطة الإدارية الذي يستهدف تحقيق أغراض عامة[3]، وكان للقضاء الإداري فضل إنشاء هذه الفكرة وقد تحدد مضمونها في مجموعة من الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة، وتستخدمها في تنفيذ أحكام القانون العام وإشباع الحاجات العامة[4].

---

[1] Maise: op-cit, P37,43.

[2] Duguit. B: Traite de dr. constit,2ed ∏.Щ, 1923,P199 ets.

[3] الدكتور فؤاد العطار: دروس في نظام الإدارة المحلية، 1960/59، ص32، ويصور الدكتور العطار هذه الحقيقة بقوله: "أن سلطة الرئيس لا تعدو أن تكون اختصاصاً يباشر وفقاً للقوانين واللوائح، كما أن هذا الرئيس يعتبر في الوقت ذاته مرؤوساً لرئيسه الأعلى إلى أن نصل للرئيس الإداري الأعلى وهو الوزير، وهو الذي تخضع أعماله للمسؤولين القضائية والسياسية".

[4] Housset:l'idée depuissance publique endr.

Adm française: Paris,1963,P29.

وانظر أيضاً التطور التاريخي لهذه الفكرة بالقسم الأول من رسالته من ص26 وما بعدها.

وتحلل السلطة pouvoir إلى مجموعة من الاختصاصات attributions يمكن أن تضعها تحت عنوانين تقليدين:

1- اختصاصات attributions تتعلق بالشخص.

2- اختصاصات تتعلق بالنشاط actes.

فالاختصاصات المتعلقة بالأشخاص هي تعبير عن إرادة الشخص وتتعلق بسلطة تنظيم pouvoir de organisation المرافق الإدارية، وتشمل سلطة التعيين والإلحاق بمختلف الوظائف، والنقل، والترقية والعزل أيضاً.

وتظهر هذه السلطة على الأفراد أيضاً في شكل سلطة إصدار التعليمات Pouvoir d'instruction أما الاختصاصات المتعلقة بالنشاط فهي تلك الأعمال التي يباشرها الرئيس فيما يتعلق بنشاط المرؤوسين كسلطته في الإشراف عليهم pouvoir surveillance.

سلطة الرقابة وهي تشمل سلطة الإيقاف والتعديل والإلغاء وقد انعكست هذه الأفكار على الفكر السياسي الدستوري[1]، وكان تفويض السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية بجزء منها، ميداناً لهذا الجدل.

ثم تطورت الفكرة على يديّ "فيدل" Vedel و"ريفيرو" Rivéro وتحدد معناها كنظام قانوني خارج على القانون الخاص لا يقتصر على تخويل الإدارة

[1] Di nulta, OP cit, P1 ets.

اختصاصات أوسع من تلك التي يملكها الأفراد، بل لتضمن أيضاً قيوداً على هذه الاختصاصات[1]، وأصبح التفويض في السلطة أو الاختصاص شيئاً مقبولاً، بل أنه قد قنن دستورياً في فرنسا بعد انحسار مبدأ سمو القانون، وتحديد مجاله، وأصبحت كلمة سلطة pouvoir الآن في فرنسا مرادفة لكلمة competence اختصاص، وبذلك جرت أقلام الفقهاء وأحكام القضاء، ولم يعد يذكر لفظ سلطة pouvoir إلا للإشارة إلى مبدأ الفصل بين السلطات.

وفي الفقه المصري أصبحت كلمة سلطة الآن مساوية لكلمة اختصاص، وتحولت من معنى القوة والقهر القديم إلى معنى محدد، فهي في بعض الأحيان تعد قيداً لمن يتمتع به أكثر من اعتبارها امتيازاً[2].

ويرى البعض أن الحكام في الدولة الحديثة لا يمارسون السلطة باعتبارها حقاً شخصياً لهم، إذ انقضى الزمن الذي كانت فيه السلطة العامة ظاهرة شخصية، وتطور بها الأمر كي تصبح ظاهرة نظامية، لها أشكالها وخصائصها القانونية المجردة[3].

وقد عرف الإسلام المبدأ الوظيفي للسلطة إذ كانت تستخدم أداة لتحقيق الصالح العام، وحوادث التاريخ الإسلامي وتراثه، وديوان المظالم الذي يشابه القضاء

---

[1] الدكتور عادل سيد فهيم: مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، ص5.

[2] الدكتور سليمان الطماوي: القضاء الإداري، عام 1961، ص14 أو في نفس المعنى الدكتور العطار، المرجع السابق، ص132.

[3] الدكتور طعمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، القاهرة، 1963، ص57.

الإداري الحديث مملوء بالأمثلة التي يدين فيها الخليفة الوالي حين يحابي بها أحد المقربين، ولعل في حادثة عمر بن الخطاب مع عمرو بن العاص، واستدعائه له من مصر حين علم الخليفة بتعدي ولد عمرو بن العاص على أحد المصريين، ثم اقتصاص الخليفة من ابن الوالي للمصري، مثال لذلك وقد أطلق عمر قولته المشهورة في التاريخ((متى استعبدتم الناس وقد ولدتهم أمهاتهم أحراراً)) يخاطب بها عمراً عاتباً ولائماً.

ويبدو أن تعبيرات الاختصاص competence أو السلطة autorité،puissance،attribution،pouvoir أصبحت تستخدم الآن كمترادفات في النظامين الفرنسي والمصري لتعبر عن التزامات وقيود أكثر مما يحمله ظاهر التعبير عن معنى القوة والقهر القديم[1].

والسلطة بهذا المعنى مجرد وظيفة لها ثلاثة عناصر قانونية مميزة: فهي تشمل[2]:

أولاً- **اختصاصاً قانونياً**:

وهو التأهيل القانوني لإصدار بعض القرارات الإدارية، فردية كانت أم تنظيمية.

---

[1] Gwenda len.M. carter and john.h. herz, ×Pcit, P12.

ويذكر الكاتب أن الدولة لا تملك السلطة بغير حدود، بل تملكها لأن عليها واجبات بحسب وجودها الأصلي، هي تمكين الناس من تحقيق رغباتهم، وتلبية حاجاتهم، انظر أيضاً: Timsit, ×Pcit,P7 .

[2] الدكتور محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، القاهرة، عام 1967، ص530.

**ثانياً- اختصاصاً تقديرياً:**

وهو حين يرخص لصاحب السلطة إصدار بعض القرارات مع وجود جوانب رقابية.

**ثالثاً- اختصاصاً فنياً:**

وهو المجال التخصصي الذي تمارس فيه الوظيفة.

ويبدو من هذا التطور لفكرة السلطة العامة التقاء مفهومها القانوني بالمفهوم الفني في علم الإدارة العامة، إذ يلتقي العلمان على أن السلطة ما هي إلا مجموعة من الواجبات والمسؤوليات وأن التفويض في جزء منها أمر مرغوب فيه لإحسان أداء هذه الواجبات والمسؤوليات[1].

ولعله كان في تقارب الألفاظ المستخدمة في العلمين عن السلطة برغم اختلاف اللغة حيث تستخدم كلمات pouvoir autorité في علم القانون، وكلمات pouvoir autorité في علم الإدارة العامة نصيب في هذا التقارب بين المفهومين.

---

[1] انظر قوانين التوظيف العامة في مصر منذ صدور القانون رقم 4 لسنة 1964 بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة وهي تشير إلى أن الاختصاصات مجموعة من الواجبات والمسؤوليات.

# التعريف بالتفويض في علم القانون

# وعلم الإدارة العامة

التعريف بالشيء من أشد الأشياء خطورة كما يقول بذلك الرومان وعلى حد رأي المناطقة العرب، فالتعريف بالشيء يشمل ويتناول حده التام.

وقبل أن نمضي في التعريف بالتفويض نقول إن التفويض يفيد لغة التكليف بمهمة يعهد بها فرد لآخر، وحول هذا المعنى تدور تعريفات فقهاء القانون، وفقهاء الإدارة العامة والشريعة الإسلامية. والتفويض في الفقه الفرنسي هو "الإجراء الذي تعهد بمقتضاه سلطة لسلطة أخرى بجزء من اختصاصاتها بناء على نص قانوني يأذن لها بذلك".

وقد عرفه مجلس الدولة الفرنسي بأنه الإجراء الذي تكلف بواسطته سلطة ما مصلحة أخرى أن تعمل باسمها في حالة معينة أو مجموعة من الحالات المحددة[1].

وبهذا المعنى يعرف التفويض الإداري في القانون المصري كما يعرف فقهاء الإدارة العامة التفويض بأنه الإجراء الذي تكلف بمقتضاه سلطة أخرى بمهمة محددة بهدف محدد دون تفويض في مسؤولياتها.

---

[1] C.E, 3 Mai 1945, Mochet s,P87.

وفي الشريعة الإسلامية عرف التفويض بأنه العقد الذي يعهد بمقتضاه الأصيل بجزء من مهامه إلى فرد آخر يؤديها نيابة عنه وتحت مسؤولية الأصيل وإشرافه[1].

ويمتاز التعريف القانوني للتفويض بالدقة في تحديد اللفظ دون أن يتطرق إلى الإشارة إلى بيان التعريف أو ربطه بهدفه فهو تعريف يتناول المعرف في حال السكون لا في حال الحركة والدينامية.

أما تعريف فقه الإدارة العامة، فيتسع ليشمل الهدف من المعرف وتحديد مسؤولياته، أي أنه يتناوله أثناء الحركة، وهو شأن فقهاء الإدارة العامة في تعريف العمليات الإدارية الأخرى، إذ يتناولونها باعتبارها ظاهرة إدارية، تموج بالحركة في الحياة الإدارية.

ويقرب من هذا التعريف بالتفويض من قبل فقهاء الشريعة الإسلامية إذ يعرف فقهاء الشريعة التفويض من خلال تطبيقاته في الحياة الإدارية.

والملاحظ أن هذه التعاريف تتقارب، وإن كان يفصل بينها اقتصار التعريف القانوني في النظامين الفرنسي والمصري على أن التفويض يشمل العمل القانوني وحده، دون أن يمتد إلى المهام المادية المكلفة بها جهة الإدارية، كالتكليف بمهمة معينة[2] أو علاج وضع إداري.

---

[1] د. محمد إبراهيم الوالي: نظرية التفويض الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ط1، 1979، ص277.

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في 23 يناير سنة 1960، المجموعة في عشر سنوات، ص1127، وكان موضوع القضية يتعلق بقرار مجلس الوزراء بتفويض لجنة إعادة توزيع عمال الجيش البريطاني بمهمة تعيين غير المؤهل من هؤلاء العمال في الدرجات الخالية بالميزانية، وتحديد مرتباتهم في هذه الدرجات.

هذا ويعرف الدكتور "الوالي" التفويض بقوله: ((القرار المشروع الذي تستند بمقتضاه إحدى السلطات جزءاً من اختصاصها إلى سلطة أخرى أو أفراد دون أن تتجلى في هذا الاختصاص))[1].

هذا على خلاف الحال في تعريف الإدارة العامة الذي يشمل كلتا العمليتين، أي أن الخلاف ينحصر في كون التفويض في الاختصاصات أو المهام.

ويمكن أن يتقارب المعنيان إذا علمنا أن علم الإدارة العامة في الولايات المتحدة – كما يقول "دراجو": ((هو جزء من علم القانون لذا فإن المهمة تخفي اختصاصاً كامناً)).

هذا ونشير إلى أن الاختصاصات في نظام الإدارة العامة تحلل إلى مهمات ومسؤوليات وواجبات، تسند إلى جهة الإدارة، ويتعين عليها القيام بها، تسند إلى جهة الإدارة، ويتعين عليها القيام بها، وسنرى فيما بعد تحول مفهوم السلطة في علم القانون إلى ما يشبه هذه الأفكار.

---

ومثال ذلك تفويض السيد رئيس مجلس الوزراء في 2 يونيو سنة 1975 السيد وزير الطيران كل السلطات التي تتيح له القضاء على ظاهرة تكدس البضائع في مطار القاهرة (جريدة الأهرام) في 3 يونيو سنة 1975.

[1] د. محمد إبراهيم الوالي: نظرية التفويض الإداري، ص58.

# شروط صحة التفويض والطبيعة القانونية له

## الشروط اللازم توفرها لصحة التفويض

### الشروط الموضوعية

**وجود نص آذن بالتفويض:**

**مقدمة:** الاختصاص الذي تمارسه إحدى السلطات ليس حقاً يمكن أن تعهد به لسواها، أو أن يكون أداؤها له خيار لها، وإنما هو واجب تكلف به طبقاً للدستور أو القانون أو أي مصدر قانوني آخر، وبالتالي فإنه لا يجوز أن تقوم إحدى السلطات بتفويضه إلى عضو آخر.

ولكن السلطات الإدارية تجد لدى التطبيق العملي لهذا المبدأ صعوبات في ممارسة العديد من المهام الموكولة إليها، وبخاصة مع الازدياد الهائل لأعباء الإدارة في الآونة الأخيرة، ومع قلة عدد السلطات التي تملك إصدار القرارات الإدارية، أو عدم زيادتها بطريقة تلازم هذا الازدياد الهائل في الأعباء الملقاة على عاتق الدولة ويستلزم إصدار العديد من القرارات.

لذلك أصبح من الضروريات العملية أن تقوم هذه السلطات بتفويض جزء من اختصاصها إلى سلطات أخرى لتخفف من الأعباء المتزايدة على كاهلها[1].

ولم يتوان المشّرع في أي من الأنظمة محل الدراسة إلا أن يساير هذه الضرورة بالإذن لإحدى السلطات بأن تفوض جزءاً من سلطاتها لذا يظل والحال كذلك هذا الاستثناء في نطاق المشروعية.

والمشرع الذي يملك الإسناد مباشرة يملك أيضاً الإسناد بطريق غير مباشر بأن يسند إلى إحدى السلطات الاختصاص، ويجيز لها في الوقت ذاته أن تعيد إسناد جزء منه إلى سلطة أخرى يحددها المشرع.

وقد دعا ذلك "دلفوفيه" في رسالته عن التفويض إلى أن يطلق على عملية التفويض التحديد الثانوي للاختصاص أو إسناد الاختصاص على درجتين:

**الأولى**: حين يسند الاختصاص إلى سلطة إدارية.

**الثانية**: حين يسند الاختصاص إلى سلطة إدارية بصفة أصلية، وتختفي وراء هذا الاسناد احتياطي لنفس الاختصاص لسلطة أخرى عن طريق للسلطة الأولى.

ويتساءل "بنوا" Bénoit عن سبب هذا التوزيع للاختصاص على درجتين بدلاً من منح الاختصاص مباشرة مرة واحدة لعدد أكبر من الموظفين – ثم يجيب عن تساؤله قائلاً: بأن نظام التفويض يقدم ميزة كبرى هي أنه يحتوي على درجة كبيرة من المرونة، فالأصيل يمكنه تحت مسؤوليته ورقابته أن يلجأ إلى هذا الإجراء

[1] د. محمد إبراهيم الوالي: نظرية التفويض الإداري، ص307.

حسب ما تقتضيه الظروف وحسبما يلائمه، متفادياً الشكليات التي يحفل بها النظام الإداري.

فالتفويضات تسمح بأن يشغل الهيكل التنظيمي بالعدد الموجود من الموظفين[1].

ويقول "ايزنمان Eisenmsann": ((إنه يبدو أن سلطة التفويض تتعارض ومبادئ القانون الدستوري والقانون الفرنسي الحديث، فمن حيث المبدأ، يستمد كل موظف سلطته من الدستور أو القانون لكي يمارسها لا ليتصرف فيها، فهي بالنسبة إليه واجب مفوض وليس بحق يمكن أن يتخلى عنه لآخر إلا إذا أذن بذلك نص صريح، فكل سلطة عامة من حيث المبدأ لا يجوز تفويضها))[2].

ويتعرض "ديجي Duguit" لنفس الموضوع فيقول بأن تفويض الوظائف أو السلطات هو أمر استثنائي ولا يجوز أن يتم إلا بقانون أو بقرار من رئيس الجمهورية[3] وقد أجمع الفقه والقضاء على ذلك[1] وبخاصة منذ حكم مجلس الدولة

---

[1] Bénoit, OP cit, P972.

[2] Droit constit: 5ed. P616,722.

[3] Dugit, (note) sur, G.E, 1Septem, 1919.R.pP1927.P635.

Alibert.,oPcit, P155.

ويستشهد الكاتب على ذلك بالحكمين التاليين:

-G.E, 21Fev.1890 Mimeux,Rec,P200.

-G.E, 4 Septem.1926,veuve Drouard, R.D.P,1926, P683.

ثم توالت الأحكام فيما بعد مؤكدة لهذا المبدأ كما توالت تعليقات الفقهاء، منها على سبيل المثال:

-G.E, ∏ dec, 1946,leydet,Rec, P300.

الفرنسي في قضية "موجابري" بناء على مذكرات مفوض الدولة روميو عام 1892 الذي قضى بأن مرسوماً من رئيس الدولة يكفي لإجراء التفويض، وبإنشاء الوزارات والإدارات وتوزيع الاختصاصات، وكما سبق الإشارة إليه من قبل فقد قنن هذا القضاء تشريعاً بمقتضى دستور عام 1958.

وفي القانون المصري رأينا أن قواعد الاختصاص ومبدأ الممارسة الشخصية له من القواعد الأساسية في هذا النظام تماماً كما هو الحال في النظام الفرنسي من حيث أنه يجب الإقرار بشرعية قرار إداري أن يكون له سند من قاعدة قانونية تجيزه.

وفيما يتعلق بتفويض الاختصاص فإنه يتعين أن يكون له سند قانوني يسمح به حتى يكون المبدأ مصوناً والاستثناء مشروعاً.

ومن جماع القوانين العامة والجزئية للتفويض والأحكام الصادرة من مجلس الدولة المصري، وما صدر من فتاوى عن القسم الاستشاري به وما كتب عنه نستطيع القول إن المشرع المصري يأخذ بقاعدة توازي الإشغال فيما يتعلق بمستوى النص

---

-G.E, 13 Mai,1949 couvrat D,1950, P11,Rec, P210, not J.G.

-G.E, 20 April, 1951,Martinet,Dafenthal,Rec, P201.

-G.E, 30 Oct,1953, Mourat, Rec, P381.

[1] -G.E, 30 Oct. 1953,sté.Coopérative des a grumes fruits et légumes de lanitdja, Rec, P460.

-Puisoye, J: les de légations des instures, A.J,1960, P70.

-G.E,, 4 Jun ,1954, sevelle, Rec, P350, oden TR. Contentieux admin, fis,5,P1920.

الآذن بالتفويض، بمعنى أنه إذا كان الاختصاص منصوصاً عليه في الدستور وجب أن يكون هناك نص من نفس المستوى يأذن بالتفويض وكذلك الأمر فيما يتعلق بالقوانين.

وفيما يتعلق بمدى جواز أن يكون العرف بمثابة نص آذن بالتفويض، وجدنا أن هذا الفرض آثاره "ستاسينوبولس"، ونفى الأخذ به في الفقه اليوناني، وأشار إلى أنه يبدو له أن بعض الفقه الفرنسي يأخذ به، وقد رأينا من دراسة الفقه الفرنسي في هذا الصدد، أن الظروف التي كانت تجري فيها هذه العادة حين كان المحافظ يفوض السكرتير العام شفاهاً قد أدانها مجلس الدولة الفرنسي[1] ومن ثم لم تكن هناك عودة إليها، وفي النظام المصري وجدنا حكماً وحيداً للمحكمة الإدارية العليا يجيز ذلك إلا أننا لم نجد اطراداً وإن كنا نرى مع "الدكتور عبد الفتاح حسن" جواز ذلك إذ أن العرف يعتبر مصدراً من مصادر القانون، وبشرط ألا يخالف في ذلك قانونياً[2].

ولم يخرج الأمر عن ذلك في نطاق الإدارة الإسلامية إذ التفويض لا بد أن يتم بإذن الخليفة أو من يأذن له الخليف بذلك.

أما في نظام الإدارة العامة فيختلف الوضع من حيث الشكل وإن كان يتقارب مع النظام القانوني من حيث الموضوع[3].

---

[1] G.E, 30 Mai 1884, paignon, Rec, P484.

[2] د. برهان زريق: نحو نظرية عامة للعرف الإداري، دمشق، دار عكرمة، 1986.

[3] د. الوالي: نظرية التفويض الإداري، ص310.

وتجدر الإشارة إلى أن الاختصاص قد يمارسه شخص منفرد أو هيئة جماعية وسندرس التفويض في الحالتين:

## الهيئات الجماعية والتفويض في اختصاصاتها

**تمهيد:**

لا شك أن التفويض لكي يظل نظاماً مشروعاً استثناء من مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص يجب أن يسمح به نص آذن، وذلك في مجال السلطات المختلفة التي تمارس بمعرفة فرد واحد.

فإذا تعدد الأفراد الممارسون للسلطة وكان القرار لا يصدر إلا بعد مداولة في هيئة مشكلة تشكيلاً خاصاً، فإن القرار يكون له في هذه الحالة طبيعة مختلفة عن القرار الصادر من فرد واحد[1].

فهل يجوز لهذه الهيئة أن تفوض جزءاً من اختصاصاتها، كما هو الحال في مجال السلطة الممثلة بفرد واحد.

---

[1] يفرق "هوريو" Hauriou بين العضو التنفيذي والعضو التداولي بأن الثاني يتخذ قرارات تنفصل عن تنفيذها بينما يقوم الأول بتنفيذ قرارات الثاني ويمكنه إصدار قرارات لنفسه.

Hauriou, M, prècis dr.Adm.et de dr. Puli, Gen, 3ed , Paris, 1897, P33.

وفي مجال التميز بينهما يرى "هوريو" أن من طبيعة عمل العضو التداولي إصدار قرارات عامة بينما يتخذ العضو التنفيذي قرارات فردية وأن التداول هو نتيجة جهد مجموع أما التنفيذ l'action فهو عمل فرد واحد، وأن الأعضاء التداوليين هم إما مجالس assemblés أو هيئات جماعية agences colectivés، وأن الأعضاء التنفيذيين هم رجال يعملون وحدهم كرئيس الدولة أو المحافظ أو العمدة (المرجع أعلاه، ص330).

هذا يدعونا للبحث عن الأسباب التي من أجلها يحرص المشرع على أن تمارس هيئة تداولية مسؤولية إصدار أحد القرارات، وهل يمكن أن تفوض هذه المسؤولية إلى آخرين.

ويمكن إجمال هذه الأسباب فيما يلي[1]:

1- إن الأسباب التي تدعو سلطة ما إلى التفويض بجزء من اختصاصاتها هي بصفة عامة حالتي الغياب والامتناع وهو افتراض يصعب وجوده لدى اللجان حيث تشكل هذه اللجان والمجالس من عديد من الأفراد، كما أن غياب البعض منهم أو الأكثرية في بعض لا يحول دون اتخاذ القرارات.

2- إن الرأي الذي يصدر عن هيئة أو مجلس هو رأي يصدر بعد مناقشات ومداولات، ولا شك في أن الرأي الذي يصدر في ظل تلك الاعتبارات لهو يفوق في اعتباره الرأي الفردي، وإن كان هذا لا يعني أن الرأي الذي يصدر عن سلطة ممثلة في فرد واحد هو رأي هذا الفرد وحده، إلا أن الكلمة الأخيرة دائماً لهذا الفرد، عكس الحال في الهيئة الجماعية.

3- عدم إمكانية مجلس منتخب تفويض سلطاته، باعتبار أن أفراد هذا المجلس في بعض الحالات هم نواب سياسيون، والنائب ينتخب لشخصه، فإذا ما سمح له بأن يفوض اختصاصاته لفرد واحد، لضاعت الحكمة من التمثيل الشعبي.

ولا يعتقد البعض في صحة هذه الحجة الأخيرة، باعتبار أن ممثلي المجالس المحلية إنما يمثلون مصالح، وليسوا كأعضاء البرلمان الذين يمثلون مصلحة الأمة.

---

[1] د. الوالي: نظرية التفويض الإداري، ص312.

ويـرى هـذا الفريـق أن هـؤلاء الممـثلين هـم موظفـون معينـون بطريقـة خاصـة هـي الانتخاب.

وسنتناول فيما يلي بحث موضوع مدى جواز قيام الهيئات الجماعية بالتفويض في بعض اختصاصاتها، وما يجـوز التفـويض فيـه مـن هـذه الاختصاصـات، علـى غـرار الأمـر فيمـا يتعلق بالاختصاصات الممارسة بفرد واحد.

**أ- التفويض ببعض الاختصاص:**

طبقاً للمبدأ العام في الممارسة الشخصية للاختصاص، فإنه إذا ما منح القانون هيئـة أو فـرداً اختصاصــاً معينــاً، فإنــه يـتعين علــى هــذه الهيئــة أو هــذا الفــرد ممارســة هــذا الاختصاص بنفسه.

ولما كان القانون هـو الـذي يمـنح الاختصـاص بطـريق مباشـر، فهـو يملـك بالتـالي أن يمنحـه بطريـق غـير مباشـر، أي بطريـق أن يعهـد للسـلطة الـتي منحهـا هـذا الاختصـاص بـالتخلي عنـه بصـفة مؤقتـة لسـلطة أخـرى يحـددها المشـرع: أي أن يمنحهـا إمكـان تفـويض هـذا الاختصاص.

ويحتفظ هـذا المبدأ بمجـال سـريانه فيمـا يخـتص بإمكـان الهيئـات الجماعيـة في التفـويض في بعض اختصاصاتها، إذ ما وجد نص قانوني يأذن لها بذلك[1].

---

[1] وفي مصر انظر حكم محكمة القضاء الإداري في 21 ديسمبر سنة 1954، المجموعة، السنة التاسعة، ص164، وأيضاً حكمها في 3 مارس سنة 1954 نفس المجموعة، السنة الثامنة، ص847، وقد قضت في حكمها الأخير بأن الترخيص الذي يمنح بمزاولة "مهنة قباني" بالحلقة إنما يكون طبقاً للمادة العاشرة من القانون رقم 145 لسنة 1944 الخاص بالمجالس البلدية والقروية من سلطة المجلس البلدي دون سواه أن يملك المجلس التفويض في هذه السلطة أو التنازل عنها – طالما أن القانون لم ينص على مثل هذا التفويض – ونفس المعنى المحكمة الإدارية العليا في 5 يناير 1978، حكم غير منشور، مكتبة مجلس الدولة المصري.

وكان الفقيه "لافايير Laferriére" لا يقبل هذا الرأي، إذ كان يرى أنه لا يجوز للهيئات الجماعية التفويض ببعض سلطاتها باعتبارها هيئة منتخبة يتعين عليها ممارسة اختصاصاتها بنفسها، وأن ممارسة هذا الاختصاص مرتبط بها ارتباطاً عضوياً، فلا يجوز أن تعهد به لغيرها[1].

بيد أن هذا الرأي كان متأثراً بالجدل القديم حول جواز تفويض السلطة الممنوحة للمجالس النيابية، وارتباط هذا الجدل بنظرية السيادة وجواز تفويضها أو عدم جوازه، وهو أمر لم يعد محل حديث الآن.

هذا وقد أجاز القضاء الفرنسي مبدأ تفويض الهيئات الجماعية لبعض اختصاصاتها[2] نظراً لوجود النصوص التشريعية التي تجيزه[3] قديماً وحديثاً كذلك

---

[1] Maisl, OP cit, P264.

[2] G.E, 9 Mai 1958, consorts frette, Rec, P267.

[3] في عام 1884 لم تكن المجالس البلدية في فرنسا يمكنها التفويض في بعض اختصاصاتها إذ لم يكن هناك نص آذن، ومع صدور قانون 5 أبريل سنة 1884 أصبح ذلك ممكناً طبقاً للمادتين 117-161، وكانت هذه التفويضات تمنح بمعرفة المجلس العام البلدي إلى اللجان التي تخدم مجموعة من القرى inter – communale وتشابه هذه اللجان اللجنة المحلية التي يمكن للمجلس العام أن يفوضها بعض اختصاصاته.

(De fornel, OPcit, P121) وطبقاً للمادة 162 من هذا القانون فإنه يمكن إجراء بعض التفويضات في المواد المحجوزة لهذا المجلس وغير المشابهة لاختصاص اللجان النقابية، وهي المواد المتعلقة بالتبادل و المشاركة والطلبات والتسجيل... الخ، (De fornel, OP cit, 117).

انظر ايضاً قانون تحديث الإدارة البلدية والقروية والقرى الصادر في 31 ديسمبر سنة 1970 وقد تضمن نصوصاً تجيز للمجلس البلدي التفويض ببعض اختصاصاته.

الحال في النظام المصري إذ تسمح قوانين الهيئات العامة لمجالس الإدارات بالتفويض في بعض اختصاصاتها وبغير ذلك يكون التفويض باطلاً، وقد قضت بذلك محكمة القضاء الإداري في مصر في حكمها الصادر في 21 ديسمبر لسنة 1954 حين فوض المجلس البلدي إلى لجنة الشؤون الاجتماعية التابعة له في منح الترخيص بمزاولة "مهنة حمال" داخل حلقة الأقطان دون وجود نص يأذن بذلك[1].

ب- الاختصاصات التي يجوز للمجلس التفويض فيها:

إذا وجد النص الآذن الذي يسمح للمجلس أن يفوض في بعض اختصاصاته فهل معنى هذا إطلاق سلطته في هذا المجال.

نرى أن الإجابة عن ذلك يمكن أن يحددها المشرع حين يحدد في النص الآذن ما يجوز لهذه المجالس التفويض فيه، وهذا هو الحال في أغلب الأحيان، إلا أنه في غياب مثل هذا التحديد عن طريق النص الآذن يثور الجدل في هذا الموضوع.

ففي فرنسا يرى "دي فورنل" أنه لا يجوز للمجلس أن يفوض تفويضاً عاماً في مجموعة من الاختصاصات catégorie d'affaires غير مخصصة non affecté أو لم تزل معروفة non encore connues وإن هناك من أحكام القضاء ما يرفض أن يعترف للمجالس بالتفويض في موضوع إقرار الميزانية والإسهام الإضافي وتوزيع الإعانات بين القرى.

ونعرض في هذه الحالة عدة معايير لتحديد ما يجوز وما لا يجوز التفويض فيه:

الأول: ألا يفوض المجلس إلا في الاختصاصات الأقل أهمية.

---

[1] المجموعة، السنة التاسعة، ص164.

الثاني: أن الاختصاصات التي تتطلب أخذ رأي كل أعضاء المجلس ليست قابلة للتفويض.

الثالث: ألا يسمح للمجلس بالتفويض فيما سبق التفويض إليه فيه.

ويرى الكاتب أن المعيار الأول تحكمي، والثاني غير كافٍ وغير واقعي طبقاً لرأيه في أن المجلس ليس له حق التمثيل السياسي، وبالنسبة للمعيار الثالث يرى الكاتب أن القانون هو الذي يحدد ما يجوز التفويض فيه ومالا يجوز، فإذا سمح القانون بذلك فإن ما سبق التعويض فيه إلى المجلس يصبح جائزاً[1].

وهناك اتجاه قضائي يرى أن ما لا يجوز التفويض فيه هو ما يتصل بأعمال السيادة التي من أجلها أسندت للمجالس هذه الاختصاصات.

ونرى أنه يمكن تطبيق المعيار الذي تعرضنا له من قبل فيما يتعلق بالاختصاصات الشخصية اللصيقة بالوظيف والتي لا يصح فيها التعويض، ويمكن التعرف على هذه الاختصاصات سواء من النص الآذن أو من التحديد الدستوري لها، أو تحديد القانون، وخاصة إذا تضمنت قواعد تمس الحريات العامة أو الضمانات العامة المقررة لإحدى الفئات[2].

---

[1] De Fornel, OP cit, p102 ets.

[2] د. الوالي: نظرية التفويض الإداري، ص316.

## التفويض في حال كون السلطة الإدارية

## تقوم على شخص واحد

الأصل في ممارسة الاختصاص أن يمارسه شخص واحد وهذا أمر صادر عن طبائع الأشياء، إذا تصورنا السلطة القائمة على هيئة مشهورة ولكن بشكل استثنائي في القانون الإداري فهي نادرة ومستحيلة في عالم السياسة.

ونكاد لا نسمع بهذه الظاهرة في حكومة القناصل في فرنسا والتي لم تستغرق إلا زمناً قصيراً وكما قلنا فالأصل في الاختصاص أن يمارسه صاحبه.

هكذا قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه لا يجوز بغير نص لوزير أن يفوض اختصاصه إلى محافظ[1] ولا يجوز لحاكم عام الجزائر (قبل استقلالها) تفويض اختصاصه إلى محافظ منتدب في مهمة هناك[2] وطبق المجلس المبدأ ذاته على تفويض التوقيع في العديد من أحكامه[1].

---

[1] -G.E, 29.7.1953,sieur Desmeroux R, P398.

[2] G.E, 30.10.1953, sociéte coopérative agricole des arguments, Fruits et légumes de lanitidja, R,P400.

وراجع كذلك:

-G.E, 17.6.1955, Adjemian, R.P334 .

ولكن هل يمكن أن يغني عن النص المكتوب، العرف الإداري؟

يقول "ستاسينوبولس" في مؤلفه، عن القرارات الإدارية[2] يبدو أن الفقه الفرنسي يسمح بأن يكون العرف آذناً بالتفويض، ولكن الكاتب يرى مع ذلك استبعاد هذا الاتجاه في القانون اليوناني.

وإذا كنا لم نجد إجابة صريحة للسؤال المطروح عند الفقه الفرنسي، إلا أننا لا نرى من ناحيتنا ما يمنع من أن يستند قرار التفويض إلى عرف يسمح به، ما دام من المسلم بإجماع الفقهاء أن العرف مصدر من مصادر القانون الإداري، بل والقانون عموماً[3].

وكما هو ظاهر، ليس الغرض وجود عرف بالتفويض، بل وجود عرف يأذن به ويستند إليه قرار التفويض، كذلك يجدر عدم الخلط بين العرف الذي يسمح بالتفويض والذي يجب أن تتوافر فيه أركانه، وبين الإذن الضمني بالتفويض الذي يكتفي به مجلس الدولة الفرنسي في حالة الظروف الاستثنائية[4].

-G.E, 157, 1955, sieurcherstia – Blanchine, R,P446.

[1] G.E, 16.2.1951,piana, R,P650.

-G.E, 5.2.1954, Leroy, R,P723.

-G.E, 4.6.1954, sieur sévellec,R,P350.

[2] – Stassinopoulos: OP cit, P111.

[3] د. برهان زريق، نحو نظرية عامة للعرف الإداري، عام 1986، دمشق، دار عكرمة.

[4] راجع المبحث الرابع من الفرع الرابع من هذا الفصل.

والقضاء الإداري في مصر مستقر على وجوب استناد التفويض إلى نص يأذن به، فمنذ سنة 1955، وقبل أن تنشأ المحكمة الإدارية العليا، قضت محكمة القضاء الإداري بأن "القاعدة التي أخذ بها الفقه والقضاء أنه إذا ما نيط بسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين بمقتضى المبادئ الدستورية أو القانونية أو اللوائح، فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه إلى سلطة أو جهة أخرى، لأن مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجباً قانونياً عليها وليس حقاً لها يجوز أن تعهد به لسواها، إلا أنه يستثنى من ذلك ما إذا كان القانون يتضمن تفويضاً في الاختصاص، حيث يكون مباشرة الاختصاص في هذه الحالة من الجهة المفوض إليها ومستمداً من القانون[1].

وأيدت ذلك المحكمة الإدارية العليا في العديد من أحكامها، فقضت بأن التفويض يجب أن يأذن به نص ولا يكفي أن يأذن به الرئيس الأعلى.

ولو كان هو الوزير المختص، فإذا "ثبت أن قرار الإحالة إلى مجلس التأديب صدر من وكيل الوزارة المساعد بناء على تفيض من وكيل الوزارة الذي استند بدوره إلى قرار صادر عن الوزير باختصاص الوكيل المساعد بما يحيله إليه وكيل الوزارة من أعمال.. فإن قرار الإحالة إلى مجلس التأديب... يكون قد صدر عن غير مختص بإصداره"[2].

---

[1] محكمة القضاء الإداري، 1955/3/14، المجموعة، السنة 9، ص367، رقم 353.

[2] المحكمة الإدارية العليا، 1957/12/14، المجموعة، السنة3، ص382، رقم47.

وراجع كذلك عن ذات المحكمة: 1959/6/27، السنة4، ص1546، رقم 133- 1962/11/24، السنة 8، ص146، رقم 15-1965/5/8، السنة 10، ص1303، رقم 120.

ويجــب أن يــأذن الــنص بــالتفويض صــراحة، ولا ينصــرف الإذن إلا إلى الاختصاصات المقـررة للأصـيل دون سـواها، وعلـى ذلـك فـإن "إنابـة لا يقصـد تفويض" الوزير.

(وفقاً للمرسوم بقانون رقم 1952/137) لوكلاء الوزارة (أو الوكلاء المساعدين) أو رؤساء المصالح، وكذلك إنابة وكيل الوزارة الدائم لهؤلاء، إنما تنصب كلتاهما على الاختصاصات التي خولها المرسوم بقانون 137 لسنة 1952 لوكيل الوزارة الدائم دون سواها، ومن ثم يتحدد نطاق هذه الإنابة بتلك الاختصاصات التي هي أصلاً جانب من اختصاصات الوزير، فلا يجاوزها إلى اختصاصات الوزير الأخرى أو اختصاصات وكيل الوزارة العادي أو رؤساء المصالح[1].

وأخيراً، لا يكفي أن يكون النص الآذن قد صدر، بل يجب أن يكون قائماً عندما يصدر الأصيل قراره بالتفويض[2]، أما إذا كان النص قد صدر ولكنه لم ينشر بعد، فيجوز إصدار قرار التفويض استناداً إليه، وتنحصر المشكلة عندئذ في تحديد نفاذ هذا الأخير[3].

وكما أن التفويض délégation يجب أن يستند إلى نص، فكذلك التفويض الفرعي sous délégation أو sous délégation، ويقصد بالتفويض

---

[1] المحكمة الإدارية العليا، 1960/7/2، السنة 5، ص1161، رقم 122.

[2] G.E, 10.1.1951,Descours,R,P21.

[3] راجع في ذلك بحث من "القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر"، مجلة العلوم الإدارية، السنة الثانية عشرة، العدد الثالث، ص67 وما بعدها.

الفرعي ذلك الذي يتم من مفوض إليه فيما فوض فيه، كأن يفوض وزير اختصاصه التأديبي إلى وكيل الوزارة، فيعود هذا الأخير فيكله بتفويض آخر فيه إلى رؤساء المصالح، وهو قيد ضروري حتى لا يتدحرج الاختصاص، بعد أن يتم تفويضه استناداً إلى نص في خطوته الأولى، إلى مستويات دنيا لا نعرف نهايتها ولم تكن تخطر على ذهن الشارع.

وعلى ذلك فإذا فوض وزير اختصاصاً معيناً إلى أحد المحافظين، فلا يجوز لهذا الأخير أن يعود فيفوض توقيعه فيه، وذلك ولو وجد نص عام يسمح للمحافظ بتفويض توقيعه، لأن مثل هذا النص إنما ينصرف إلى اختصاصات المحافظ الأصلية دون غيرها[1]، ولو صدر مرسوم بتفويض توقيع أحد الوزراء إلى أحد قد يرى المصالح بصورة مباشرة، فلا يجوز لهذا الأخير أن يفوض فيه أحد رؤساء المكاتب التابعين له ما لم يوجد نص يسمح بذلك[2].

وهكذا يظهر كيف أنه يستوي في ضرورة استناد التفويض الفرعي إلى نص، أن يكون هو، أو التفويض الأصلي، تفويض اختصاص أو تفويض توقيع.

---

[1] G.E, 15.12.1967,secrétaired' statau logementc, sieur Fredou, R.P499.

[2] وراجع كذلك:

G.E, 6.1.1954, Angeras, R.P8, A.J.D.A,∏, 1954, P319, note J.Gardies .

-G.E,26.10.1999 ,société comptoir des vaindes, R.P792, R.A.1999,P581ets., note G.liet-veaux

هذا ولا يجوز الخلط بين التفويض الأصلي والتفويض الفرعي للاختصاص أو للتوقيع، وبين تفويض مكنة التفويض ذاتها.

فالوزير قد يفوض اختصاصه أو توقيعه إلى (ج) استناداً إلى نص، لكن هذا النص لا يكفي وحده لكي يفوض الوزير حقه في التفويض، فلو كان الأصيل هو (أ) ومأذوناً له بتفويض توقيعه إلى (ب)، فيجب أن يصدر (أ) نفسه قرار تفويض آخر صادر له من (أ)[1]، ولو وجد نص يسمح للوزير بتفويض توقيعه لمدير مكتبه، ونص آخر يسمح له بتفويض اختصاصه إلى المحافظ، وأصدر الوزير فعلاً قراراً بتفويض توقيعه لمدير المكتب، فلا يجوز لهذا الأخير، استناداً إلى التفويض الصادر له، أن يفوض هو بعض اختصاصات الوزير للمحافظ، بل يجب أن يصدر هذا القرار الأخير من الوزير نفسه وبتوقيع منه[2] ومنع التفويض الفرعي يسري حتى

---

[1] G.E, 27.4.1950, compagnied, Assurances fonciére- Ineendié, R,P223.

[2] -G.E, 3.6.1953,consorts Brannelec, R.P256., R.A.1953.P378., note G.liet veaux:
"consdérant que, l'arrete du, 6 October 1947 par lequel les préfets ontainse reçu délégation,a été signé, non par le ministre, mais par le directeur de son cabinet, agissant par délégation du minister quele ministre ne pouvait pas légalement transmettre a son directeur de cabinet le pouvoir confère au dit minister par les ordonnances préciteeés des 10 Avril, 21 Avril, 1945, de consentir une délégation au profit.d'autorités administratives, de ses attributions en la matière. , ainsi’que, sil entendait donner une délégation aux préfets,

في علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية، لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه لو ترك قانوناً موضوعاً معيناً لكي ينظم بأمر ordonnance تصدره الحكومة استناداً إلى المادة 37 من الدستور (دستور سنة 1958)[1].

فلا يجوز للأمر الصادر أن يترك الموضوع لكي يعالج بمرسوم، لأنه إذا كان للسلطة التشريعية أن تترك بعض الاختصاصات المحجوزة لها في المادة 34 لكي تمارس بأمر بدلاً من قانون، فلا يصح للأمر أن يتركها بدوره إلى مرسوم، بل يجب أن يعالجها هو، أو بالأقل أن يرسم بوضوح خطوطها العريضة حتى يتحرك المرسوم في إطارها[2].

---

il devait signer lui – même l'arreté susuisé., que par suite le dit arreté est entaché d'illégalité".

[1] والأمر ordonnance في ظل الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 هو ما كان يطلق عليه قبل ذلك المرسوم بقانون déret–loi ولا تتقيد فيه الحكومة بالقوانين القائمة فيما عدا قانون التفويض ذاته.

[2] G.E, 29.11.1961, fédération nationale des syndicats de police, R,P658.

–G.E, 2.11.1962, sieur Geraud, R,P587.

–G.E,28.2.1964, fédération de l'éducation nationale et autres, R,P150.

وعلى العكس من ذلك لا يتقيد القانون الإداري الدولي كثيراً بالقاعدة التي تمنع التفويض الفرعي فهناك – قضاء للمحاكم الإدارية الدولية يجيزه دون نص يسمح به[1].

وهكذا فالأصل أن صاحب الاختصاص يجب أن يمارسه بنفسه، ولا يجوز التفويض فيه تفويضاً أصيلاً أو فرعياً بغير نص وبالتالي فقواعد التفسير يجب أن تفسر تفسيراً منيعاً.

وتأكيداً لهذه القاعدة وحماية لها، أدان القضاء الفرنسي ما يسمى بالتفويض المقنع، وصوّر هذا التفويض كثيرة مثال ذلك أن يعلن صاحب الاختصاص الأصيل أنه سوف يعتمد عند البت في الموضوع اعتماداً كلياً على فتوى من مجلس الدولة طلبها أو كان في طريق طلبها، ولو أن الإدارة أبرمت عقداً مع أحد الأشخاص، ووقع الوزير العقد مشيراً فيه إلى أنه لا يصدر نهائياً إلا بعد موافقة هيئة استشارية معينة عليه، لكان الشرط، وبالتالي العقد نفسه، باطلاً بل إن إدراج مثل هذا الشرط في العقد يعتبر خطأ مرفقياً قد يؤدي إلى مسؤولية الدولة، وذلك بالأقل بصورة جزئية، أي بالمشاركة في المسؤولية مع المتعاقد الآخر[2].

---

[1]-kehurst (nichel Bartou), R: Les sources et la nature du droit applique par les tribunaux administratifs internation aux, thèse, Doctorat d'université 1964, P290-291.

[2] -G.E., 9.12.1949, chami, R.P542: "il n'appartient pas au minister des abordonner la nalidité de sa decision a l'auis ultérieur d'un organisme consultative…"

ولو قرر الأصيل(أ) أ موضوعاً معيناً من اختصاصه سوف يتولاه (ب) على أن يعيد قرار (ب) فيه نهائياً إذا لم يرفع إلى (أ) خلال مدة معينة لكان هذا من (أ) تفويضاً مقنعاً بغير نص[1].

ولو قرر مجلس المدينة في موضوع يختص بالتقرير فيه، هو فرض أحد الرسوم، إجراء استفتاء يشترك فيه من يعنيهم الأمر من الناخبين في المدينة فرض الرسم أو رفضه لكان قرار المجلس بإجراء الاستفتاء باطلاً، لأن المجلس يكون بذلك قد ترك سلطة التقرير المخولة له إلى جمهور الناخبين[2] وكذلك الحكم لو أم مجلس المدينة علق قراره على نتيجة الاستفتاء[3]، ولكن لا يعتبر تفويضاً مقنعاً ولا تسلباً من الاختصاص أن يستطيع الأصيل لأي ما يشاء من جهات الرأي المركزية أو التابعة، أو أن يحيط نفسه بالهيئات الاستشارية التي يرى نفعها، حتى ولو جرى في كل الحالات على تبني التوصية المقدمة إليه من هنا أو من هناك طالما أنه لم يعط اختصاصه لغيره لكي يتصرف فيه، ولم يعلن مقدماً تقيده بالرأي الصادر له. كذلك ليس هناك ما يمنع مجلساً منتخباً من أن يتحسس اتجاهات الرأي العام بأسلوب مشروع حتى يسترشد بها عند إصدار قرار، بل إن هذا المنهج قد يكون أدعى إلى تحقيق المصلحة العامة وأدنى إلى تخير القرار الملائم.

---

[1] –G.E, 28.3.1945, pevouge, s. 1945.3.46, concl, Detton, note, Albert Brimo.

[2] G.E,7.9.1905,Gommune d'Aigre,R,P345.

[3] –G.E,15.1.1909, Gommunede Brugnens, R,P35.

## مرتبة النص الآذن بالتفويض

إذا كان كل تفويض أو تفويض فرعي يجب أن يستند إلى نص، فهل يلزم أن تتوافر في هذا النص مرتبة معينة؟ وما هي هذه المرتبة؟.

نعرض الإجابة على هذا السؤال في فرنسا ثم في مصر في مبدئين متتاليين، وذلك بالنظر إلى اختلاف الوضع في كل من البلدين.

## مرتبة النص الآذن في فرنسا

لا يوجد في التشريع الفرنسي نص يحدد بوضوح طبيعة النص الذي يمكن التفويض استناداً إليه، ولو أن المشرع قد فكر في مثل ذلك، لكفى القضاء مشقة كبيرة في موضوع تشعبت فيه الحلول القضائية وتفرعت، ولكفى الفقه عبئ محاولة التوفيق بين أحكام تبدو لدى الوهلة الأولى وكأنها لا تخلو من شبهة التعارض فيما بينها، هذا التخلف من الحل التشريعي فسح المجال للقضاء والفقه لسد هذه الثغرة بالرجوع إلى الأصول العامة في القانون الإداري.

ويمكن القول أن مرتبة النص الآذن تحكمها الآن في فرنسا قاعدتان:

أولاهما: أن المرسوم يكفي للآذن بالتفويض.

ثانيهما: أن هناك موضوعات معينة يلزم للتفويض فيها إذن يرد في أداة أقوى من المرسوم، كنص في قانون، أو حتى في الدستور.

**أولاً -جواز التفويض استناداً إلى مرسوم:**

حتى سنة 1892، كان القانون وحده الذي يملك أن يصرح بالتفويض[1] لكن مجلس الدولة أصدر في التاريخ المذكور أحد أحكامه الهامة التي أجاز فيها لأول مرة الآذن بالتفويض في مرسوم، وهو حكم Mogambury الصادر في 1892/12/2 وفق مذكرات مفوض الدولة "روميو" Romieu [2].

وتخلص وقائع الدعوى في أن السيد"..." كان كاتباً مساعداً بالإدارة الداخلية للمؤسسات الفرنسية في الهند عندما طالب بمعاشه التقاعدي لدى سكرتير الدولة المساعد sous-secrétaire d'Etat لشؤون المستعمرات، المختص بالبت في الطلب بناء على مرسوم فوض إليه هذا الاختصاص الذي كان مقرراً أصلاً للوزير، ولما رفض السكرتير المساعد طعن صاحب الشأن في قرار الرفض أمام مجلس الدولة، فأثير موضوع شرعية المرسوم الصادر عن رئيس الجمهورية بتفويض بعض اختصاصات الوزير إلى السكرتير المساعد، ولم يكن هناك أي نص في الدستور أو القانون يشير إلى الوضع القانوني لوظيفة السكرتير المساعد أو يحدد صلاحيات شاغلها بل مجرد نصوص في مراسيم وفي قرارات وزارية فعرض مفوض الدولة في مذكراته نظريته عن تفويض الاختصاص التي لا تزال تحتفظ بقوتها، ومؤداها أن رئيس الجمهورية يختص بمرسوم منه بتوزيع الاختصاصات داخل الوزارة الواحدة، وتفويض اختصاصات موظف إلى غيره أو التصريح له

---

[1] Vincent, OPcit, P55.

[2] G.E, 2.12.1892, mogambury, s.1894.3.97, Romieu, note Haurrou,D.1893.3.1.

بإجراء هذا التفويض، وقد أخذ الحكم ضمناً بهذا الرأي وانتهى إلى مشروعية المرسوم محل البحث.

وقد استند "روميو" في وجهة نظره إلى أن رئيس الجمهورية يختص بإنشاء الوزارات وتوزيع المصالح فيما بينها، وإلحاق مصلحة معينة بوزارة أو نقلها من وزارة إلى أخرى، وتوزيع الاختصاصات بين الوزارات، وما دام الأمر كذلك فيكون من الطبيعي أن يستطيع بمرسوم منه الإذن بالتفويض، أو أن يجري هذا التفويض مباشرة، لأن التفويض لا يعدو أن يكون صور توزيع المهام الوظيفية، ولأن الاختصاص يمارس عموماً، يمارس- قبل التفويض وبعده – داخل الوحدات المختلفة للجهاز الإداري[1].

ولما كان التفويض له طابع تنظيمي، فيملكه من يملك السلطة التنظيمية le pouvoir réglementaire حسبما يحدده الدستور، وكان رئيس الجمهورية في ظل دستور سنة 1875 هو صاحب هذه السلطة، وكان يمارسها بمراسيم، ثم صارت هذه السلطة لرئيس الحكومة chef au gouvernement في دستور سنة 1946، ثم للوزير الأول le premier minister في دستور 1958، فالفهرس الأول الآن هو الذي يصدر المرسوم بالتفويض المباشر، أو المرسوم بالأذن بالتفويض، ويكفي في ذلك مرسوم بسيط décret simple يوقعه الوزير الأول والوزير أو الوزراء المكلفون بتنفيذه.

[1] د. عبد الفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ص94.

ذلك أنه وفقاً لدستور سنة 1958 يعرف القانون الفرنسي أنواعاً أخرى من المراسيم فهناك المرسوم الذي يصدر بعد أخذ رأي مجلس الدولة décoret in conseil d'Etat، والمقصود بذلك رأي قسم أو أكثر من أقسام المجلس، ويوقعه الوزير الأول والوزراء المكلفون بالتنفيذ، والمرسوم الذي يصدر بعد العرض على مجلس الوزراء وهذا يوقعه رئيس الجمهورية والوزير الأول وكافة الوزراء، ومرسوم رئيس الجمهورية ويوقعه بجانبه الوزير الأول وحده.

وهكذا لا يوقع رئيس الجمهورية إلا على المراسيم التي أوجب الدستور أو القانون عرضها على مجلس الوزراء، وتلك التي نص الدستور على أن تصدر عن رئيس الجمهورية.

هذا بالإضافة إلى لائحة الإدارة العامة réglement d'administration publique التي تصدر بمرسوم بعد أخذ رأي الجمعية العمومية لمجلس الدولة وبناء على نص في قانون وتنفيذاً له[1].

وإذا كان التفويض مرتبطاً بالسلطة التنظيمية، لذلك امتنع أن يتم مباشرة أو أن يؤذن به بأداة أدنى من المرسوم، فلا يكفي في ذلك إذن قرار وزاري arréte ministériel، أو قرار يشترك في إصداره أكثر من وزير[2] arréte interministériel لأن الوزير لا يملك أية سلطة تنظيمية فيما عدا النطاق الضيق الخاص بتنظيم وزارته.

---

[1] د. عبد الفتاح حسن: المرجع السابق، ص95.

[2] Liet- veaux (G.), "le cloaque des délégations de signature" note, R.A, 1949, P584.

غير أنه إذا جاز التفويض بمرسوم، جاز بقانون من باب أولى، وقد جاز ذلك قبل سنة 1958 حيث كان القانون صاحب مجال غير محدود[1].

وجاز ذلك في ظل دستور 1958، إذ يستطيع القانون في نطاق الموضوعات المحجوزة له في المادة 34 – تجديد اختصاصات السلطات الإدارية، وبالتالي – التفويض فيها – فالتفويض إذن لا يحتاج إلا إلى مرسوم بسيط، يستوي في ذلك التفويض الأصلي والتفويض الفرعي، والمباشر وغير المباشر، ويستوي أيضاً تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، بل ويستوي أن يكون الاختصاص موضوع التفويض مقرراً لصاحبه بنص في مرسوم أو نص في قانون[2].

غير أنه حتى سنة 1958 كان جواز التفويض بمرسوم قاصراً على اختصاصات الوزراء والوزارات les compétences ministérielles سواء فيما بينها، أو بينها وبين جهات خارجة عنها، فكان يجوز بمرسوم الإذن لوزير بتفويض اختصاصه لهيئة استشارية، أو لمحافظ، أو لمدير مؤسسة عامة[3].

---

[1] وقد حدث أن وافقت الجمعية الوطنية التأسيسية في فرنسا بجلستها المنعقدة في 1946/4/26 على قانون يسمح للمحافظين بتفويض اختصاصاتهم إلى العمل، غير أن هذا القانون لم يسر أبداً.

وراجع:

Groshen, OP cit, P198. n.15.

[2] راجع ما سوف يأتي ذكره في البند التالي.

[3] –G.E, 23.1.1959. minister des Anciens combattants et victimes de La guerre, R,P57.

أما فيما عدا ذلك، فكان الرأي أن التفويض يجب أن يستند إلى قانون، كتفويض اختصاصات المحافظ أو العمدة أو مجلس محلي منتخب فلم يكن يكفي في ذلك إذن نص لائحي[1].

لذلك كان بعض الفقه يعبر عن الحديث من مرتبة النص الآذن، بأنه يجب أن يكون نصاً من ذات مرتبة النص المقرر لاختصاص الأصيل، فيما عدا الوزراء، إذ يكفي عندئذٍ نص في مرسوم[2]، أو أن التفويض يجب أن تصرح به ذات النصوص المقررة للاختصاص[3].

غير أنه بصدور دستور 1958، صار يكفي في كل المجالات التفويض أو التصريح به بمرسوم، فيما كان يحتاج إلى قانون قبل هذا التاريخ[4].

وعلى ذلك قضى مجلس الدولة بأنه يجوز بمرسوم الإذن المحافظ بتفويض توقيعه، وذلك رغم أن الاختصاص على ما يبدو كان مقرراً بقانون[1].

---

[1] -Liet- veaux, R.A. 1949,P582 ets.

-Liet- veaux, j.G.A., fascicule 106, n.68,15.

ويلاحظ أن مرسوم 1950/6/24 الخاص بتفويض توقيع واختصاصات المحافظين قد صدر استناداً إلى قانون التفويض المؤرخ في 1948/8/17 في شأن الإصلاح الاقتصادي والمالي.

[2] -Liet- veaux,J.G.A., fasc.106,n.42.

-Liet- veaux, J.R.A.1949, P582.

[3] Laubadére, traité, OP cit, tome,P254.

[4] Zilemenos, OPcit P41.

**ثانياً- الموضوعات التي لا يجوز التفويض فيها بمرسوم:**

الأصل كما سبق أن ذكرنا هو أن التفويض أو الإذن به يتم بمرسوم، فلا تلزم إذن أداة أقوى منه، ولا تكفي أداة أدنى، وهذا الأصل لا يحتمل أي استثناء إذا كان الاختصاص مقرراً لصاحبه بأداة أعلى، فالأصل أيضاً هو جواز التفويض فيها بمرسوم، غير أن هذا الأصل يحتمل في هذه الحالة بعض الاستثناءات.

فثمة موضوعات لا يجوز التفويض فيها حتى بقانون، أي أن القانون لا يسعف في نطاقها.

وثمة موضوعات أخرى لا يجوز التفويض فيها إلا بقانون، أي أن المرسوم لا يكفي فيها.

**1- الموضوعات التي لا يجوز التفويض فيها حتى بقانون:**

منذ سنة 1892، وعندما عرض "روميو" فكرته عن التفويض وكيف أنه يجوز أن يتم بمرسوم، تساءل عما إذا كانت هناك حدود تقيد من سلطة رئيس الجمهورية، وقد أجاب على ذلك بأن هناك حداً طبيعياً مستمداً من الدستور نفسه، إذ لا يجوز للتفويض أن يمس المسؤولية السياسية للوزير، ولا توقيعه على المراسيم بجانب رئيس الجمهورية.

- فتفويض الوزير بعض اختصاصاته إلى غيره لا ترفع عنه المسؤولية السياسية أمام البرلمان عن أعمال المفوض إليه التي يمارسها بالتفويض كذلك أشار مفوض الدولة إلى أن التفويض لا يمتد إلى اختصاصات رئيس الدولة المقررة له بمقتضى

---

[1] –G.E.,22.3.1961, société la purfina française, R,P201.

الدستور[1] وهذه الأسس التي وضعها "روميو" في أواخر القرن الماضي لا تزال حتى اليوم من المسلمات فقهاً وقضاءً، فلا تفويض في المسؤولية السياسية ولا تفويض "في التوقيع" على المراسيم، وذلك حتى لسكرتيري الدولة، لأنهم ليسوا وزراء[2].

ويسري هذا الحظر أياً كان مضمون المرسوم، إذ تفرضه النصوص الدستورية ذاتها التي توجب توقيع الوزير على المرسوم في حالات معينة حتى يتحمل مسؤوليتها أمام المجلس المنتخب، وليس مرده أن قيام الوزير بنفسه بالتوقيع يقدم ضمانة للأفراد.

وقد أشار مرسوم 1947/1/23 الذي نظم تفويض توقيعات الوزراء إلى التفويض في التوقيع على المراسيم، ومنعه صراحة (المادة الأولى).

وتطبيقاً للمبدأ ذاته، لا يجوز لرئيس الدولة أو لرئيس الوزراء أو لغيرهما، التفويض في اختصاص مقرر له في الدستور ما لم يرد نص دستوري يسمح بذلك، لأن القانون – والمرسوم من باب أولى – لا يملك التعديل في الاختصاصات التي نظمها الدستور نفسه[3].

ومثال هذه النصوص الدستورية الآذنة المادة 54 من دستور 1946/10/27 التي أجازت لرئيس مجلس الوزراء تفويض اختصاصاته إلى أحد الوزراء، ولا يمتد هذا الإذن إلا إلى اختصاصاته رئيس مجلس الوزراء المقررة له بصفته هذه، وليس إلى

---

[1] د. عبد الفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ص98.

[2] Liet – veaux,R.A.1949,P585.

[3] Liet– veaux,J.G.A. fasc.106, n.61.

اختصاصاته الأخرى المقررة له بصفته رئيساً لجهاز إداري معين، والتي يخضع التفويض فيها للقواعد العامة.

كما أن التفويض وفقاً للمادة المذكورة لا يشمل الاختصاصات اللصيقة بشخص رئيس مجلس الوزراء competences strictement personnelles، لا يجوز أن يتم لغير الوزراء[1].

وقد ورد نص مقابل في دستور 1958/10/4 (المادة21، فقرة ثانية).

**2- الموضوعات التي لا يجوز التفويض فيها إلا بقانون:**

وبجانب الموضوعات السابقة التي لا يجوز التفويض فيها ما لم يأذن نص دستوري بذلك، توجد موضوعات لا يجوز التفويض فيها إلا بناء على نص في قانون، بالمفهوم الشكلي لهذا التعبير، وبعبارة أخرى، ومع ملاحظة ما ورد بالبند السابق، يملك المرسوم التفويض كأصل ولو كان الاختصاص مقرراً بقانون، ولكن بحدود مع استبعاد موضوعات معينة، أما القانون فيملك - في نطاقه – التفويض دون حدود.

ولم تفت "روميو" الإشارة إلى ذلك في مذكراته التي كتبها في سنة 1892، فبعد أن استبعد من نطاق المرسوم – كأداة للتفويض – الموضوعات الدستورية، استبعد كذلك الحالات التي يكون القانون فيها قد قام بنفسه بتوزيع الاختصاصات بين مختلف السلطات الإدارية لأنه مما يعارض رغبة المشرع، التعديل في هذا التوزيع عن طريق التفويض في الاختصاصات بمرسوم، كذلك الشأن إذا وضع القانون

---

[1] –virally, OP cit n.97.

قواعد للتفويض إذا يمتنع على رئيس الدولة عندئذٍ أن يفوض بقرار منه على خلافها، وبصفة عامة، للقانون دائماً أن يستبعد التفويض بمرسوم، صراحة أو ضمناً[1].

فإذا استبعده صراحة تعذر – بداهة – التفويض بمرسوم، ما لم يلغ هذا الحظر التشريعي، وذلك ولو وجد مرسوم يرخص بصفة عامة للأصيل بالتفويض (مثل مرسوم 1947/1/23)، ولكن التفويض يجوز أن يتم بقانون، أي بأداة من نفس مرتبة الأداة المانعة.

---

[1] " la faculté de délégation réserve au president de la République pourra encore, en dehors des règles constitutionnelles, étre limiteé parader lois ordinaires, lorsque ces lois aurontententa effectuer – ells– mémesune répartition ou une délégation d'attributions et d' opposer, enconséquence, á toute initiatique du pouvoir exécutif, si, en effet, la loi.

Effectue elle –méme la répartition des fonctions entre diverses autorités, ceseraitaller contre la voeudu–législateur que de modifier cette repartition et de déléguer les pouvoirs de ces autorités de l'une á l'autré, de méme, si le législateur áétabli lui –néme des régles relatives á la délégation des fonctions, ces dupositions feront obstacle áee gue le pouvoir exécutih régle cette délégation dans d'autres conditions laprohibition de délégation pourradonc resulted explicitement ou– implicitement de certains textes législatif …" (s./849.3.99).

وكذلك الحكم في حالة الحظر الضمني – وتستوي في ذلك جميعه أنواع التفويض كلها، وبصفة خاصة تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع – ومثال الحظر الضمني في القضاء الحديث، أن يرد قانون يحدد – بمناسبة موضوع معين – اختصاص كل من الوزير والمحافظ فلا يجوز بعد ذلك للائحة الإدارة العامة التي تصدر تنفيذاً للقانون أن تصرح للوزير بأن يفوض إلى غيره اختصاصه المحجوز له، ولا أخل هذا التفويض بالتوزيع كما أراده القانون[1].

ومثاله أيضاً أن لكل قانون اختصاصاً إلى عدة جهات يحددها، بحيث تستطيع كل منها أن تمارسه، على انفراد، فمؤدى ذلك قصر ممارسته على هذه الجهات دون غيرها، لذلك يمتنع على أي منها التفويض فيه.

ففي حكم صدر في 1961/6/30 أشار مجلس الدولة إلى أن المادة 16 من قانون 1948/9/25 الخاص بالمحكمة التأديبية للمخالفات المالية قد نصت على أن يكون طلب الإحالة إلى هذه المحكمة لكل من "رئيس الجمعية الوطنية، ورئيس مجلس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، ووزير المالية، والوزراء بالنسبة إلى الوقائع المنسوبة إلى الموظفين التابعين لهم، ومحكمة المحاسبات واللجنة المشكلة بالقانون المؤرخ 1948/1/6.

---

[1] –G.E,17.6.1938, société Grande brasserie.

وذكرت المادة 16 المشار إليها أن طلب الإحالة يكون لهؤلاء "وحدهم"، فخلص الحكم من ذلك، وبالنظر إلى خطورة موضوع الاختصاص، إلى أنه لا يجوز فيه تفويض التوقيع[1].

وبجانب حالتي الحظر الصريح أو الضمني المقررين بقانون[2]، والتي يمتنع فيهما بغير خلاف كل من تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع ما لم يستند هذا التفويض إلى قانون، توجد حالة ثالثة أثارت جدلاً كبيراً بين الفقهاء، فقد يحدث أن يكون الاختصاص مقرراً بقانون، ولا يظهر من أي نص قانوني حظر التفويض فيه، لا صراحة ولا ضمناً – غير أنه يكون من الواضح – بالنظر إلى أهمية موضوع الاختصاص – أن ممارسته بواسطة الأصيل بنفسه تقدم ضمانة للأفراد.

فهل يجوز في هذه الحالة التفويض فيه استناداً إلى مرسوم يأذن بذلك؟.

أصدر مجلس الدولة في هذا الخصوص العديد من الأحكام التي اختلف الفقه في تفسيرها، وأهمها ثلاثة أحكام نعرض خلاصتها قبل التصدي لرأي الفقه:

**أولها**: الحكم الصادر في 1946/5/1 في قضية _leriot وفيها فوض مرسوم اختصاص الوزير في توقيع الجزاءات على رجال الشرطة، كما نظمها القانون المؤرخ 1941/4/23، إلى المحافظ، فقرر المجلس بطلان المرسوم لأنه لم يقتصر

---

[1] la nouvelle-G.E, 30.6.1961, procureur, général de la cour des comptes, sieur mazer., R.P451, R.D.P1961, j.845,comcl Bernard.

[2] ويشير بعض الشراح كمثل للتفويض غير السليم للاختصاص، أن لكل جهة إدارية مرفقاً عاماً إلزامياً، قومياً أو محلياً، إلى أحد الأفراد كملتزم: ولو أعانته على ذلك مالياً:

-plan ley, OPcit, tome I, n79.

في موضوعه على مجرد توزيع الاختصاصات داخل المصالح، وبذلك يكون قد ألغى ضمانة مقررة لذوي الشأن بمقتضى القانون[1].

**وثانيها**: الحكم الصادر في 1949/11/23 في قضية Fort وفيها فوض الوزير إلى أحد المديرين بالإدارة الرئيسية توقيعه في شان جزاءات التطهير الإداري، وكان التفويض غير مباشر، واستناداً إلى مرسوم، كما أن الاختصاص موضوع التفويض كان مقرراً للوزير بقانون – ومع ذلك قضى المجلس بمشروعية التفويض، لأن سكوت المشرع لا يستفاد منه إنه أراد أن يقتصر توقيع الجزاءات المذكورة على الوزراء وحدهم[2].

**وثالثها**: الحكم الصادر في 1953/6/3 في قضية _Brannelec وفيها فوض الوزير توقيعه لمدير مكتبه استناداً إلى مرسوم.

ثم فوض مدير المكتب – استناداً أيضاً إلى مرسوم – إلى المحافظ اختصاصاً مقرراً للوزير بقانون، وذلك في موضوع يتعلق بالملكية العقارية، فقضى الحكم

---

1 –G.E,1.2.1946,leriot, R.P31: "…le décret, qui n'aurait pas pour objet' source point, une, simple répartition des attributions á l'intérieur des serviées ne pouvait légalement supprimer une garantie accordée par la loi…"

2 –C.E, 23.11.1949, sieur Fort, R.P 438: " … gue le silence observé, source point par la dite ordonnance ne saurait étre enterprete. Commes signifiant que le législateur aurait entendu réserver l'application des actions dépuration aux ministres..".

ببطلان هذا التفويض الأخير، لأن الوزير كان يتعين عليه أن يوقع بنفسه على قرار التفويض، أي أن يفوض بنفسه[1].

وواضح أن الحكم الأول لم يقبل تفويض الاختصاص، وقبل الثاني تفويض التوقيع، أما الثالث فقد رفض – كما قد يبدو – تفويض التوقيع – وحول هذه الأحكام الثلاثة، وأحكام أخرى قريبة منها، ظهر في الفقه اتجاهان حول مدى جواز التفويض بمرسوم في هذا النطاق، أي في نطاق الاختصاصات المقررة للأصيل بقانون والتي تمثل ممارسته لها بنفسه ضمانة للمواطنين، حالة عدم وجود قانون بحظر التفويض:

1-فذهب الأستاذ "ليتفو" liet-veaux إلى أنه لا يجوز التفويض استناداً إلى مرسوم متى كان الاختصاص يتعلق بالحرية الفردية أو الملكية سواء في ذلك الاختصاص أو تفويض التوقيع.

ففي تعليق له على حكم مجلس الدولة صدر في 1949/10/26[1]، ذكر أنه لا يجوز تفويض الاختصاص بالنسبة إلى الموضوعات "غير شخصية"

---

[1] -C.E, 3.6.1963, comsorts Brannelec, R.P250., R.A., 1953, P 378, note G lcet.veaux: que le ministre ne pouvait pas transmettre á son directeur de cabinet le pouvoir, conféré au dit ministre par les ordonnances précitéis.. de consentir une délégation au profit d'autorités administratives, de ses attributions en la matière, qu'ainsi il entendait donner une telle délégation aux préfets, il devait signer lui- même l'arreté susvisé…".

non personnelles" للأصيل، ثم أشار إلى حكم Leriot، واستخلص منه أن مجلس الدولة يرى أن التفويض لا يجوز أن يعطل الضمانات التي قررها القانون للمواطنين، بل يجب أن يقتصر دوره على مجرد توزيع الاختصاصات داخل المصالح العامة.

وفي تعليق لاحق على الحكم الصادر في قضية Brannelec أشار إلى أن القضاء إذ رفض التفويض في حكم Leriot، ثم قبله في حكم fort، لم يضع في اعتباره أن التفويض في الأول كان تفويض اختصاص، بينما كان في الثاني تفويض توقيع، بل لاحظ أن التفويض في القضية الأولى كان يخل بضمانة مقررة للأفراد، وذلك كل خلاف القضية الثانية.

لذلك فعندما مس التفويض في قضية Brannelec موضوعاً خطيراً، رفضه القضاء أيضاً رغم كونه تفويض توقيع.

ويخلص الكاتب من كل ذلك إلى أنه لا يجوز للمفوض إليه أن يستعمل التفويض الصادر له في اختصاص معين، والمستند إلى مرسوم فقط، طالما كانت ممارسة الأصيل لهذا الاختصاص بنفسه تكون ضمانة قانونية للحرية أو لملكية المواطنين.

ويضيف إلى ذلك، تأكيداً لوجهة نظره، أن النص الذي يأذن بالتفويض – سواء ورد في قانون أو في مرسوم – يأخذ تفسيرات مختلفة لتحديد نطاقه، وذلك على

---

[1] –G.E, 6.10.1949, société comptoir des v'anades , R.A.1949. P581, note liet veaux.

حسب ما إذا كان موضوع التفويض يتصل بمسائل الإدارة العادية، أم بالأموال، أم بالأحوال الشخصية[1].

2- غير أن "ليت فو" هذا، ليس هو الراجح الآن بين الشراح، فقد رفضه كثيرون، كما رفضه مفوض الدولة "برنار" في مذكراته في الحكم الصادر في 1961/6/30[2]، إذ يرى هذا الجانب من الفقه أن المحظور بالنسبة إلى الاختصاصات محل البحث هو تفويض الاختصاص وحده دون تفويض التوقيع،

---

[1] -"…. Celles- ci (les autorités) ne , reuventse substituer á l'autorité délégante, lorsque l'intervention de cette dernière constitue une garantie légale de la liberté oude la propriété des administres".

ويتفق "ليتفو" في الرأي - على ما يبدو- و "بويزوى":

-puisoye, A.7.-D.A., 1960, |, P70-71-72.

ولم يعرض "بويزوي" في بداية بحثه رأياً قاطعاً، فهو يعرض حكم lériot، ثم حكم Fort، ثم يعرض تحليل " ليتفو" في المجلة الإدارية سنة 1953لهذين الحكمين ولحكم Brannelec، ويقدم رأي "ليتفو" دون أن يعرض الكاتب رأيه يبدو من الفقرة الأخيرة من البحث أنه يأخذ بوجهة نظر "ليتفو" .

ومن رأي "ليتفو" كذلك، "أوبي":

-Aubuy, C.A., tome∏ n.1074.

[2] -virally, OP cit, n.49.

-obvier.OPcit, P380ets.

-vignal,OPcit, P63ets.

-Bernard, concl., R.D.P, P9.1.P860.861.

R.A.1953, P379.et 381.

بمعنى أنه يجوز في نطاقها تفويض التوقيع استناداً إلى مرسوم، بينما لا يجوز فيها تفويض الاختصاص إلا استناداً إلى قانون.

ذلك أن تفويض التوزيع لا يمكن أن يمس الضمانة المستمدة من تدخل الأصيل، لأن الأمر يتم كما لو كان قد باشر الاختصاص بنفسه، فهو بكل توقيعه إلى أعوانه المباشرين، القريبين منه فكراً ومكاناً، والمحيطين بأساليب عمله ومنهج فكره، بالإضافة إلى أن في وسع الأصيل التصدي لأي موضوع كان قد فوض توقيعه فيه رغم قيام التفويض، كما أن المفوض إليهم سوف لا يترددون في الرجوع إليه- رغم التفويض في كل أمر يخشون فيه، بالنظر إلى أهميته وحساسيته، إساءة تفسير إرادته، فيستوي لدى صاحب الشأن إذن أن يوقع القرار ذات الأصيل أو المفوض إليه، وليس كذلك تفويض الاختصاص الذي ينقل الاختصاص من الأصيل إلى أشخاص بعيدين عنه، ومتناثرين بين اجزاء الإقليم المختلفة، والذين لا يعرفون عن سياسته سوى خطوطها العريضة.

وفي ضوء ذلك يمكن تفسير حكم leriot الذي رفض تفويض الاختصاص وحكم fort الذي قبل تفويض التوقيع، رغم أن ممارسة الأصيل الاختصاص بنفسه، يقدم في الحالتين ضمانة الأفراد.

فالأول يتعلق بتوقيع جزاءات تأديبية والثاني بتوقيع جزاءات التطهير الإداري.

ونرى من دراسة أحكام مجلس الدولة أنها لا تقطع بتأييد رأي دون رأي، وأقل ما توصف به هذه الأحكام، كما قال "فيرالي"، أنها غير مضطردة[1]، بل ومتعارضة كما قال "بويزوي"[1].

---

[1] –virally, OP cit, n.91.

بيد أن الراجح أنها لا تأخذ بالتفرقة بين نوعي التفويض كما يذهب إليه دعاة الرأي الثاني.

صحيح أن مجلس الدولة يقبل تفويض التوقيع استناداً إلى مرسوم على نطاق واسع، فقد قبله بمناسبة توقيع الغرامات الإدارية[2]، وإجراءات التطهير (مؤيداً بذلك حكم Fort)[3]، ووضع الحد الأقصى لأجرة المساكن الشعبية[4]، وتحديد المراكز الإدارية لقوميسري الشرطة[5]، وسحب الترخيص بمزاولة مهنة[6]، الإحالة إلى المعاش دون طلب من الموظف[7].

غير أن القضاء قبل أيضاً تفويض الاختصاص استناداً إلى مرسوم في موضوعات لا تقل عن ذلك خطورة، فقبله بمناسبة توقيع الجزاءات عن المخالفات الاقتصادية[8].

---

1 –Puisoye, OPcit, P71.

2 –G.E, 12.5.1950, marcaillou, R,P28.

3 –G.E,8.6.1951,Emmel, R,P650.

4 –G.E,29.6.1951, confédération Nationale des locataires et des usagers duga zet de l'électricité de france et autres, R.P382.

5 –G.E, 4.1.1952, cazaux, R,P647.

6 –G.E,31.10.1952, Efrhardt, R,P483.

7 –G.E,31.5.1968, sieur moreau, R,P348.

8 –G.E, 5.6.1953, Jamet, R,P261.

تحديد تاريخ انتخابات مجالس الإدارة لمنظمات التعاون الزراعي[1]، والاعتقال الإداري[2]، ووقف الموظف عن العمل[3].

أما حكم Brannelec الذي يشير إليه "ليت ڤو" كدليل أن القضاء الإداري يرفض في موضوعات معينة تفويض التوقيع استناداً إلى مرسوم، فهو خاص – كما تدل صياغته – بمنع تفويض الحق في التفويض[4].

وفي وسعنا الآن أن نلخص مشكلة "مرتبة النص الآذن" في القانون الفرنسي، في النقاط الآتية: يجوز التفويض – كقاعدة عامة – استناداً إلى مرسوم، ولكن ليس إلى أداة أقل من ذلك، سواء أكان الاختصاص الذي يرد عليه التفويض مقرراً بقانون أم بمرسوم أم بأداة أدنى من المرسوم، غير أنه يلزم أن يستند التفويض إلى نص في الدستور بالنسبة إلى الاختصاصات المقررة في الدستور، ويلزم أن يستند إلى نص في القانون بالنسبة إلى الاختصاصات المقررة بقانون والتي يمنع القانون التفويض فيها صراحة أو ضمناً، أو يكون التفويض فيها يذهب بضمانة مقررة للأفراد، تتمثل في تصدي الأصيل للاختصاص بنفسه.

ويستوي في كل ما سبق تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع[1].

---

[1] –G.E, 29.7.1953, Desmeroux, R,P398,(implicitement) .

–G.E, 17.6.1955, Adyemian, R,P394(implicitement).

[2] G.E, 15.7.1955, sieur chrestia- Blanchine.

[3] Blanchine, R.P446. G.(implicitement)

[4] راجع ما سبق، ص88.

وتجدر الإشارة في ختام هذا المبحث، إلى أن القضاء الفرنسي يتطلب في بعض الموضوعات إذناً خاصاً بالتفويض، أي أنه لا يكتفي بالنسبة إليها بالنص الذي يأذن بالتفويض بصفة عامة.

فالمرسوم الصادر سنة 1947 والذي يأذن للوزراء بتعويض توقيعهم لا يكفي لكي يفوض الوزير توقيعه في المسائل الخاصة بسقوط حقوق الأفراد قبل الدولة بمضي أربع سنوات déchéance quadriennal ، وكذلك لا يكفي المرسوم الذي يفوض مباشرة توقيع الوزير إلى غيره، بل يلزم تفويض خاص une délégation في هذا الموضوع بالذات[2].

وفي وسعنا أن نضيف إلى هذا المثال، حالة تفويض الحق في التفويض.

فإذا كان الأصل هو عدم جوازه، فليس هناك ما يمنع من إجرائه إذا ورد به إذن خاص بالتفويض أو ورد تفويض خاص به.

أما النص الذي يفوض أو يسمح بالتفويض بصفة عامة فيجب أن يفسر على أنه لا ينصرف إلى مكنة التفويض، وكذلك قرار التفويض الذي يرد بصيغة العموم استناداً إلى نص آذن – يجب أن يفسر على أن الأصيل لم يقصد إلى أن يتخلى عن مكنة التفويض ذاتها.

---

[1] د. عبد الفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ص108.

[2] Bernard: concle, R.D.P 1961, P 863.

# مرتبة النص الآذن في مصر

في مصر – كما في فرنسا – لا يوجد نص يحدد مرتبة النص الذي يأذن بالتفويض، هذا مع اتفاقهما على وجوب استناد التفويض إلى نص – لذلك يقتصر مرجعنا في عرض الموضوع، بالدرجة الأولى، على أحكام القضاء الإداري، وفتاوى القسم الاستشاري بمجلس الدولة، هذا بالإضافة إلى صياغة القوانين التي نظمت تفويض الاختصاصات ومذكراتها الإيضاحية.

ويبدو لنا من جماع ذلك أن القانون المصري يفرق في هذا الخصوص بين نوعين من الموضوعات: الموضوعات الدستورية، والموضوعات الإدارية.

أولاً– **الموضوعات الدستورية:**

وهي تقابل الموضوعات التي سبق أن عرضنا لها في المبحث السابق والتي رأينا أنه لا يجوز التفويض فيها حتى بقانون وحكمها واحد في القانونين الفرنسي والمصري: فلا تفويض في المسؤولية السياسية كما نظمها الدستور، ولا تفويض في الاختصاصات التي أشار إليها الدستور ذاته إلا بنص دستوري يسمح بذلك.

وقد أشارت إلى ذلك المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 390 / 1956 فأوردت بمناسبة التفويض الصادر عن رئيس الجمهورية، أن "التفويض مقصور على الموضوعات غير الدستورية، أي التي لم يحدد اختصاصات الرئيس فيها بمقتضى نص في الدستور، وإنما بمقتضى نص في أحد القوانين"، ثم ذكرت بمناسبة تفويض اختصاصات الوزير، أن "المفهوم ألا يشمل التفويض المسائل التي تتعلق بالسياسة العامة للدولة، والمسائل التي تتصل بمجلس الأمة، وكذلك مشروعات القوانين والقرارات، فتبقى من اختصاص الوزير".

كذلك يلاحظ أن القانون المذكور كان يتحدث عن تفويض الاختصاصات المخولة للأصيل بموجب "القوانين"، كما أن القانون رقم 1967/42 المعمول به حالياً يتحدث عن تفويض الاختصاصات المخولة بموجب "التشريعات"، وكل من التعبيرين لا ينصرف إلى الدستور الذي لا ينطبق عليه وصف القانون، ولا ينطبق عليه كذلك وصف التشريع، إذ أن هذا التعبير الأخير قد ينصرف – كما جرى عليه العمل – إلى كافة النصوص المكتوبة ولكن ليس إلى النصوص الدستورية.

ومن أمثلة النصوص الدستورية التي تضع اختصاصاً وتأذن بالتفويض فيه، المادة 121 من الدستور المؤقت الصادر في سنة 1964، والتي تنص على أن ((يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط، واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، وله أن يفوض غيره في إصدارها، ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه)).

والمادة بهذه الصياغة تفرق بين نوعي اللوائح على الوجه الآتي: فبالنسبة للوائح الضبط، وهي لوائح مستقلة، يجوز فيها التفويض عموماً، أما بالنسبة للوائح تنفيذية، فتعود المادة لتفرق في شأنها بين مسألتين: الحالة التي يسكن فيها

القانون عن تحديد السلطة المختصة بإصدار اللائحة، وعندئذٍ يختص بإصدارها رئيس الجمهورية أو من يفوضه في ذلك، والحالة التي يحدد فيها القانون السلطة المختصة بإصدارها، وعندئذٍ يجب أن تصدر اللائحة عن هذه الجهة دون غيرها، سواء كانت رئيس الجمهورية أم الوزير، أي أنه لا يجوز التفويض إطلاقاً في هذه الحالة الأخيرة، وقد سبق للقسم الاستشاري بمجلس الدولة أن تعرض لموضوع الاختصاصات اللائحية ومدى جواز التفويض فيها، وكان ذلك بمناسبة تفسير المادة 138 من دستور سنة 1956، التي تقابل المادة 121 من الدستور الحالي، والمادتان متفقتان في جوهرهما وإن اختلفت صياغتهما في بعض الجزئيات.

غير أن القسم الاستشاري انتهى إلى عدم جواز التفويض عموماً، سواء بالنسبة إلى رئيس الجمهورية أم بالنسبة إلى الوزير، وجاء في فتواه: "ولما كان القانون رقم 390 لسنة 1956 (الذي كان نافذاً آنذاك) قد أغفل في ديباجته الإشارة إلى نص المادة المتقدم ذكرها (المادة 138 من دستور سنة 1956)، وكان الأصل في اللوائح التنفيذية للقوانين إنها قرارات إدارية شكلاً، تشريعية موضوعاً، وأن التشريع إنما تتولاه الأمة ممثلة في مجلسها، إلا أن الدستور قد نص على أن رئيس الجمهورية هو الذي يصدر مثل هذه اللوائح، ويعتبر ذلك تفويضياً من الأمة إلى رئيس الجمهورية، وهذا التفويض لا يجوز أن يرد عليه تفويض آخر.

وبالمثل فإنه لما كانت المادة قد أجازت أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه، فإن مؤدى هذا أن حق الوزير يستمد من النص الدستوري، فلا يجوز له أن يفوض فيه آخر –وذلك ما أكدته المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 390 لسنة 1956– ويخلص مما تقدم أنه إذا صدر قانون بالتفويض في الاختصاصات، فإن

الأصل في التفويض ألا يرد على أمر مما كانت تختص به السلطة التشريعية، أو حددت السلطة التشريعية من يختص بإصدار اللوائح الخاصة بتنفيذه، وإنما ينصب على المسائل الإدارية التي يجوز التفويض فيها في حدود الأصل المتقدم ذكره.

وإذا كان القانون رقم 390 لسنة 1956 قد أجاز للوزير أن يفوض في اختصاصاته المخولة له بمقتضى القوانين، فإن هذا التفويض لا يمتد إلى الاختصاصات اللائحية التي عين الدستور بنص صريح فيه من يتولى ممارستها – لذلك فإن مشروعات القوانين واللوائح بجميع أنواعها لا يجوز قانوناً أن تكون محلاً للتفويض من الوزير إلى وكيل الوزارة، بخلاف القرارات والتصرفات الإدارية التي يجوز التفويض فيها[1].

وإذا كان مدلول هذه الفتوى كما فهمناه، أي عدم جواز التفويض في إصدار اللائحة التنفيذية من جانب رئيس الجمهورية حالة سكوت القانون التي تصدر

---

[1] اللجنة الثانية 1959/2/2، المجموعة، السنة 13، ص232، رقم 155. وراجع كذلك الفتوى المؤرخة 1957/7/16، (المجموعة، السنة 11، ص158، رقم 158)، التي صدرت في شأن القانون رقم 236 /1954 الخاص بالمناقصات والمزايدات، والذي نص في المادة 13 منه على أن "ينظم بقرار من وزير المالية والاقتصاد ما لم ينظمه هذا القانون من أحكام وإجراءات) فثار التساؤل عما إذا كان يجوز للوزير في اللائحة التي يصدرها تنفيذاً للقانون المذكور أن يصل البت في بعض الأمور إلى اللجنة المالية بالوزارة، فرأت اللجنة الثالثة بمجلس الدولة أنه لا يجوز ذلك "لأن القانون قد فوض وزير المالية والاقتصاد في وضع الأحكام التنظيمية، ولا يجوز قانوناً التفويض في التفويض". ثم رأت الجمعية العمومية "أن الأمر المحظور طبقاً لأحكام القانون المشار إليه هو تخويل هذه اللجنة سلطة وضع قواعد تنظيمية عامة تعالج الحالات الاستثنائية الفردية، أما إذا عولجت كل حالة على حدة فليس ثمة ما يحول دون ذلك، على أن يصدر القرار في النهاية – بعد موافقة اللجنة المالية – من وزير المالية والاقتصاد".

تنفيذاً له، فإن المبدأ الذي قررته يكون محل نظر، لصريح نص المادتين 138، 121 السالفتي الذكر.

وفي عبارة أخرى يمكن القول أن القانون 1967/42، إذ أذن لرئيس الجمهورية ولرئيس الوزراء وللوزراء بالتفويض في اختصاصاتهم لا يمتد الإذن الوارد به إلى اختصاصاتهم اللائحية المقررة بالدستور أو بالقانون.

فالقانون المذكور لا يسعف في هذا المجال، غير أن لرئيس الجمهورية أن يفوض في اختصاصه اللائحي في حالتين: أولاهما لوائح الضبط وثانيتهما اللوائح التنفيذية عند سكوت القانون عن تحديد جهة إصدارها، وهو يستمد مكنته في التفويض هذه، ليس من القانون رقم 1967/42، ولكن من المادة 121 من الدستور.

ثانياً- **الموضوعات الإدارية:**

رأينا بالنسبة إلى هذه الطائفة من الموضوعات أن القانون الفرنسي يجيز التفويض فيها بمرسوم، وذلك كأصل عام يسري حتى بالنسبة إلى الاختصاصات المخولة بقوانين.

وقد كانت الأحكام القضائية في فرنسا على قدر من الغزارة بحيث أمكن من خلالها استنباط الحلول التي ارتضاها القضاء للمشكلة المعروضة، وليس الأمر في مصر بهذا اليسر كما سوف نرى، بالنظر إلى ندرة الأحكام والفتاوي من ناحية، وصعوبة الكشف عن حقيقة مراميها من ناحية أخرى.

# المحتويات